

Université de Montréal

La protection de l'environnement par les sanctions administratives pécuniaires au Québec

par

Aline Coche

Université de Montréal

Faculté de droit

Mémoire présenté à la Faculté études supérieures et postdoctorales

en vue de l'obtention du grade de maîtrise en droit

option droit des affaires

Novembre 2015

© Aline Coche, 2015

RÉSUMÉ

Avec l'adoption le 4 octobre 2011 par l'Assemblée nationale du Québec du projet de loi 89 intitulé «Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'en renforcer le respect», le législateur est venu renforcer le régime de droit pénal en augmentant la sévérité des peines pour les infractions à Loi sur la qualité de l'environnement. Il a aussi élargi les pouvoirs d'intervention du ministre en lien avec les autorisations qu'il émet. Cependant, la principale réforme apportée par le projet de loi 89 qui touche aux mécanismes même de protection de l'environnement, est la création de toute pièce d'un régime de sanctions dites administratives pécuniaires, parallèlement au régime de sanctions déjà existantes. La première interrogation, soulevée à l'égard des sanctions administratives pécuniaires, et la plus fondamentale, était celle de savoir si le contrevenant devait bénéficier des protections constitutionnelles énoncées à l'article 11 de la Charte canadienne des droits et libertés, tel un inculpé face à une procédure pénale. Puisque nous concluons que ces sanctions relèvent uniquement du droit administratif, nous avons cherché à déterminer quel serait le contenu du devoir d'agir équitablement de l'Administration lors du processus d'émission et de contestation de la sanction administrative pécuniaire.

Mots-clés : sanction, administrative, pécuniaire, légalité, équité procédurale

ABSTRACT

On October 4, 2011, the Quebec government passed a bill entitled: «An Act to amend the Environment Quality Act in order to reinforce compliance ». Among other amendments, said bill increased the severity of penal sanctions set forth in the Environment Quality Act and broadened the scope of the Government and the Minister's powers regarding administrative authorizations. However, the major change introduced by the bill is the power for a designated person to impose monetary administrative penalties on persons and municipalities that fail to comply with the Act or the regulations, concurrently with the penal, administrative and civil remedies. The present work sets forth the issue of the legality of the new amendments with the following question: is the person facing a monetary administrative penalty charged with an offence and, therefore, could they raise the constitutional protection of section 11 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms as a person facing criminal or penal proceedings? Secondly, since we concluded that the monetary administrative penalty is an administrative sanction, how does the duty to act fairly translate during the imposition, review process and contestation before the Administrative Tribunal of Québec of the penalty?

Keywords : monetary, administrative, penalties, legality, duty to act fairly

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ	i
ABSTRACT.....	ii
LISTE DES TABLEAUX.....	v
LISTE DES ANNEXES.....	vii
LISTE DES ABRÉVIATIONS	vii
LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT PAR DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES PECUNIAIRES AU QUEBEC.....	1
INTRODUCTION	1
PARTIE I. L'ÉTABLISSEMENT DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES PECUNIAIRES DANS LA LOI SUR LA QUALITE DE L'ENVIRONNEMENT	8
1. LES CARATERISTIQUES DU REGIME QUEBECOIS	8
1.1. Un régime universel et autonome	8
1.2. Un régime catégorisé en quatre catégories de manquement.....	14
1.3. L'efficacité des sanctions administratives pécuniaires.....	17
2. LA PORTÉE DE LA DISCRÉTION LAISSÉE AU FONCTIONNAIRE.....	23
2.1. Les limites établies par la Loi sur la qualité de l'environnement.....	23
2.2. Le cadre général d'application	26
PARTIE II. LE REGIME DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES RELEVE-T-IL DU DROIT PENAL ?.....	39
1. LES CARACTÉRISTIQUES D'UNE SANCTION ADMINISTRATIVE DE NATURE PÉNALE	40
1.1. L'objectif de la Loi.....	45
1.2. Le but visé par la sanction administrative	61
1.3. Le processus menant à l'imposition de la sanction administrative	74
2. LA NATURE DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES PÉCUNIAIRES DE LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT.....	80
2.1. L'objectif de la Loi sur la qualité de l'environnement.....	81
2.2. L'objectif des sanctions administratives pécuniaires dans la Loi sur la qualité de l'environnement	91
2.3. Le processus administratif.....	93

PARTIE III. LE CONTROLE DE LA LEGALITE PROCEDURALE DANS L'EMISSION ET LA REVISION DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES PECUNIAIRES	966
1. LE CONTENU DE L'OBLIGATION D'AGIR EQUITABLEMENT LORS DE L'EMISSION DE LA SANCTION ADMINISTRATIVE PECUNIAIRE	977
1.1. La nature de la décision d'émettre une sanction administrative pécuniaire	988
1.2. L'avis de non-conformité et l'accès au dossier	99
1.3. Le contenu de l'avis de réclamation	1043
2. LE CONTROLE DE LA DECISION D'EMETTRE UNE SANCTION ADMINISTRATIVE PECUNIAIRE	1055
2.1. La révision de la décision par le Bureau de réexamen	1055
2.2. La contestation au Tribunal administratif du Québec	10909
CONCLUSION	11918
BIBLIOGRAPHIE	12827
ANNEXE	i

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU SUR LE MONTANT DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES PÉCUNIAIRES	p. 15
TABLEAU SUR LA DÉTERMINATION DE LA GRAVITÉ DES CONSÉQUENCES RÉELLES D'UN MANQUEMENT	p. 29
TABLEAU SUR LE PROCESSUS DÉCISIONNEL DES MANQUEMENTS À LA LÉGISLATION ENVIRONNEMENTALE AU QUÉBEC	p. 38

LISTE DES ANNEXES

DISPOSITIONS 115.13 À 115.28 ET 115.48 À 115.57 DE LA L.Q.E.

ANNEXE 1

LISTE DES ABRÉVIATIONS

Centre de contrôle environnemental du Québec	CCEQ
<i>Charte canadienne des droits et libertés</i>	Charte
<i>Code civil du Québec</i>	C.c.Q.
<i>Code des professions</i>	C. prof.
Gendarmerie Royale du Canada	G.R.C.
<i>Loi sur la justice administrative</i>	L.J.A.
<i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>	L.Q.E.
<i>Loi sur les valeurs mobilières</i>	L.V.M.
Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la lutte contre les changements climatiques du Québec	ministère
Ministre du Développement durable, de l'Environnement, de la lutte contre les changements climatiques du Québec	ministre
Sanction administrative pécuniaire de la L.Q.E.	S.A.P.
Tribunal administratif du Québec	T.A.Q.

LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT PAR DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES PÉCUNIAIRES AU QUÉBEC.

" La protection de l'environnement est devenue l'un des principaux défis de notre époque. Pour y faire face, les gouvernements et les organismes internationaux ont participé à la création d'un éventail important de régimes législatifs et de structures administratives."¹

INTRODUCTION

Le régime général de la protection de l'environnement au Québec s'articule principalement autour de la *Loi sur la qualité de l'environnement*², entrée en vigueur le 21 décembre 1972³. Les principaux mécanismes d'intervention établis par le législateur au fil des années pour atteindre cet objectif sont à la fois de nature règlementaire⁴, administrative⁵, civile⁶ et finalement pénale⁷.

Les propos tenus dans ce mémoire sont personnels à l'auteur et n'engagent pas son employeur, le ministère de la Justice du Québec.

¹ *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3.

² R.L.R.Q., c. Q-2 (ci-après : la « L.Q.E. »), *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, [2003] 2 R.C.S. 624.

³ L.Q. 1972, c. 49. Sur l'évolution historique législative, voir : Patrick KENNIFF et Lorne GIROUX, «Le droit québécois de la protection et de la qualité de l'environnement», (1974) 15 *C. de D.*, 5.

⁴ L.Q.E., arts. 31, 31.41, 31.9, 53.28, 56, 70.19, 87, 92 et 95.

⁵ L.Q.E., arts. 22, 32, 31.92, 31.93, 47, 48, 55 et 78.8 (exemples d'autorisation préalable nécessaire à l'exercice d'une activité susceptible de modifier la qualité de l'environnement), arts. 31.1 et suiv. (étude d'impacts), arts. 25, 31.43, 31.49, 35, 49.1, 58, 61, 120 et 113 à 115.12 L.Q.E (exemples de pouvoirs d'ordonnance). Voir également Christine DUCHAINE, « Les éclairages des tribunaux relativement aux autorisations environnementales », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, vol. 329, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 329, à la page 338 et suiv., Robert DAIGNEAULT, «Autorisations environnementales: le chassé-croisé entre ministère et municipalité», dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, vol. 241, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006, p. 421, à la page 424 et Lorne GIROUX, «La Loi sur la qualité de l'environnement : grands mécanismes et recours civils » dans Formation permanente, Barreau du Québec, vol. 77, *Développements récents en droit de l'environnement (1996)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996, p. 263, aux pages 267 et 318.

⁶ L.Q.E., art. 19.2, Christine DUCHAINE, «Les recours visant le respect des lois environnementales à la portée des citoyens : l'émergence d'une autorité de contrôle sociétale», dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, vol. 270, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007, p. 233 aux pp. 252 et suiv., Robert L. RIVEST et Marie-Andrée THOMAS, « Le recours en injonction en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, vol. 25, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998, p. 356.

⁷ L.Q.E., arts. 20, 115.29 à 115.47.

Au-delà du consensus sur la nécessité de protéger l'environnement, les incertitudes sur les mécanismes juridiques à mettre en œuvre pour garantir le respect de la qualité de l'environnement semblent toujours se faire sentir⁸.

Cette remarque est d'autant plus vraie avec l'adoption le 4 octobre 2011 par l'Assemblée nationale du Québec du projet de loi 89 intitulé : « *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'en renforcer le respect* »⁹ qui selon le préambule même visait à accentuer le caractère répressif de la L.Q.E. pour en assurer le respect. Par cette réforme, la plus importante qu'ait connue la L.Q.E. depuis son adoption¹⁰, le législateur est venu renforcer le régime de droit pénal, notamment, en augmentant la sévérité des peines minimales et maximales applicables aux personnes contrevenant à la L.Q.E. et à ses règlements¹¹. Les outils de protection et de prévention ont eux aussi été revus et permettent maintenant une plus grande intervention du ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques¹² dans la délivrance, le renouvellement, la modification, la suspension ou la révocation de certificat d'autorisation¹³. Soulignons aussi que le législateur a

⁸ Paule HALLEY, *Le droit pénal de l'environnement : l'interdiction de polluer*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2001, p.1.

⁹ Projet de loi no 89, 2^e sess., 39^e leg., Québec, 2011 (sanctionné le 5 octobre 2011), L.Q. 2011, c. 20.

¹⁰ Robert DAIGNEAULT, « Réforme des sanctions environnementales au Québec : droit pénal dérivé ou une dérive du droit pénal ? », dans Service de la formation continue, Barreau du Québec, vol. 329, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 211, p. 216.

¹¹ Dans cette réforme du droit pénal de l'environnement, le législateur a aussi cherché à tenir responsable le plus grand nombre de personnes, notamment les administrateurs et les dirigeants de personnes morales (L.Q.E., arts. 115.36, 115.40 et 115.50). Soulignons également que le législateur a octroyé au juge qui entend un procès pénal des pouvoirs d'ordonnance élargis qui s'appliquent en sus de la peine imposée au contrevenant (L.Q.E., art. 115.43). La sévérité du régime du droit pénal de l'environnement au Québec a aussi été rehaussée par l'instauration de facteurs aggravants qui doivent guider le juge dans la détermination de la peine (L.Q.E., art. 115.42). Le juge a maintenant l'obligation de motiver son jugement s'il décide d'imposer une amende minimale alors qu'il y a présence d'un facteur aggravant. Finalement, la définition de ce que constitue une récidive et par le fait même la sévérité des peines a été élargie (L.Q.E., art. 115.35) et les délais de prescription des poursuites pénales pour la sanction des infractions à la L.Q.E. ou à ses règlements dont dispose le poursuivant ont été repoussés (L.Q.E., art. 115.46, al.1) pour assurer une plus grande répression. Par exemple, une contravention à l'article 20 L.Q.E. est maintenant imprescriptible jusqu'à la connaissance de l'infraction par les enquêteurs et les inspecteurs qui disposent alors de deux années complètes pour déposer des accusations.

¹² Ci-après : le « ministre ».

¹³ L.Q.E., arts. 115.5 à 115.12.

également élargi les pouvoirs d'enquête et d'inspection des fonctionnaires du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques du Québec¹⁴ pour qu'ils puissent relever plus rapidement les cas de non-respect à la Loi¹⁵.

Cependant, la principale réforme apportée par le projet de loi 89 qui touche aux mécanismes même de protection de l'environnement est la création de toute pièce d'un régime de sanctions dites administratives pécuniaires, parallèlement aux sanctions pénales et aux sanctions civiles et administratives déjà existantes. Cette réforme est entièrement détaillée dans la L.Q.E.

Ce nouveau régime, autonome et universel nous le verrons, est réellement venu changer la donne dans la régulation des atteintes à la qualité de l'environnement puisqu'il habilite un fonctionnaire à délivrer une amende pour tout manquement à la L.Q.E. et à ses règlements. Cette amende prend la forme d'une sanction civile et diffère de la mise en œuvre judiciaire des sanctions pénales, et ce, particulièrement en ce qui a trait aux garanties procédurales auxquelles les contrevenants peuvent s'attendre.

L'appellation de « sanctions administratives » n'est pas un concept nouveau. Dans la L.Q.E., elle fait référence à des sanctions d'ordre divers (par exemple: la modification, la suspension ou le retrait d'un certificat d'autorisation, l'émission d'une ordonnance) appliquées par un organe administratif et découlant d'une habilitation statutaire¹⁶. Le fait que l'autorité

¹⁴ Ci-après : le «ministère».

¹⁵ L.Q.E., arts. 119, 119.1, 119.01 et 121.1.

¹⁶ R. DAIGNEAULT, précité, note 10, p. 215.

administrative soit habilitée à sanctionner elle-même des comportements contraires à l'intérêt public est le pendant de son pouvoir de surveillance des activités réglementées¹⁷.

En effet, les sanctions administratives sont présentes dans la L.Q.E. depuis son adoption et jouent un rôle central dans la régulation des activités ayant un impact sur l'environnement. Au Québec, l'élément nouveau est le caractère monétaire de la sanction, et son application générale en cas de violation de la loi et de la réglementation environnementale.

Ainsi, les S.A.P. s'inscrivent dans une tendance de diversification des modes d'intervention de l'État¹⁸ dans la surveillance des comportements. C'est à l'examen de ce nouveau régime des S.A.P. que s'intéresse le présent mémoire.

Par conséquent, la première partie sera consacrée à la présentation même du régime dans la perspective que les S.A.P. sont appelées à devenir le principal mode de sanction des contraventions à la L.Q.E. Ceci implique que le régime pénal sera probablement délaissé ou réservé aux cas d'infraction les plus graves, selon les termes mêmes de Pierre Arcand, alors ministre responsable du projet de loi. Nous verrons dans cette partie en quoi les S.A.P. peuvent se révéler d'une efficacité indéniable pour le ministre. D'ailleurs, ne serait-ce que le nombre de S.A.P. émises depuis l'entrée en vigueur des amendements, nous pouvons affirmer qu'elles sont devenues un outil privilégié¹⁹. Effectivement, la S.A.P. est émise suite à la

¹⁷ Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *L'action gouvernementale, Précis de droit des institutions administratives*, 3^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009, p. 978.

¹⁸ Daniel MOCKLE, «L'évincement du droit par l'invention de son double : les mécanismes néo-réglementaires en droit public», (2003) 44 *C. de D.*, 297

¹⁹ Nous comptons 1 477 S.A.P. émises entre le 1^{er} février 2012 et le 15 juillet 2015, Site du Ministère : <<http://www.registres.mddefp.gouv.qc.ca/sanctions/recherche.asp>> consulté en date du 15 juillet 2015

commission d'un manquement à la L.Q.E. ou à ses règlements, le contrevenant devient dès lors redevable de ce montant envers le gouvernement et le fardeau de contester la sanction lui revient²⁰. Finalement, dans cette première partie nous nous attarderons sur l'encadrement de la discrétion du fonctionnaire qui émet la S.A.P. par le législateur et sur l'uniformisation des pratiques de l'Administration.

Certaines voix se sont élevées pour dénoncer la venue d'une "*écojustice expéditive*"²¹ au détriment des droits fondamentaux des contrevenants, et ce, au motif que les S.A.P. viseraient à punir. Selon un courant doctrinal²², les S.A.P. de la L.Q.E. relèveraient d'une sanction pénale et le contrevenant est dépouillé des protections constitutionnelles de l'article 11 de la *Charte Canadienne des droits et libertés*²³, notamment, dont le droit à la présomption d'innocence, le droit à la non-incrimination et la protection contre la double incrimination.

Dans la deuxième partie, nous chercherons donc à déterminer si le contrevenant qui reçoit une S.A.P. peut être assimilé à un inculpé au sens de l'article 11 de la *Charte Canadienne des droits et libertés* selon les critères élaborés par la jurisprudence. Il conviendra de comparer ce qui distingue une sanction ou une procédure pénale d'une sanction dite administrative afin d'établir la vraie nature des S.A.P. créées par le législateur québécois dans la L.Q.E. Nous ferons plusieurs parallèles avec les sanctions administratives pécuniaires existantes au Québec,

²⁰ L.Q. 1991, c. 54, art. 2803, ci-après : «C.c.Q.».

²¹ Jean PIETTE, « La sanction du droit de l'environnement par des pénalités administratives », dans Service de la formation continue, vol. 352, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2012, p. 327 à la page 356.

²² Christine DUCHAINE et Nicolas DUBÉ, « Sanctions pénales, administratives ou ordonnances: en environnement, la diligence a bien meilleur goût! », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, vol. 370, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2013, p. 187, aux pages 240 et 243 et suiv., J. PIETTE, préc. note 21, p. 332 et suiv. et R. DAIGNEAULT, précité note 10, p.251 et suiv.

²³ Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.)] (ci-après: la « Charte »).

dans des domaines aussi variés que le droit disciplinaire, les valeurs mobilières, ou l'agro-alimentaire et nous verrons comment les sanctions administratives pécuniaires sont considérées par les instances administratives et judiciaires.

Nous reviendrons aussi sur la distinction entre les infractions criminelles pures et les infractions appelées «statutaires», «réglementaires» ou «contre le bien-être public». Cette distinction a traditionnellement été fondée sur l'objectif de la sanction et le concept de faute qu'elle exprime. La sanction criminelle est celle qui a pour objectif de réparer un tort causé à la société et aux valeurs profondes de celle-ci en punissant le délinquant et de le stigmatiser pour l'exemplarité, alors que l'infraction dite réglementaire s'intéresse à prévenir les conséquences d'un comportement exercé dans le cadre d'une activité légitime. Ces dernières infractions ne sont pas criminelles au plein sens du terme, mais sont prohibées dans l'intérêt public²⁴.

Tout au long de cette deuxième partie, nous verrons en quoi l'état du droit donne les coudées franches au législateur québécois pour sanctionner les délits environnementaux par le biais de procédures administratives, à l'abri des contestations constitutionnelles. Finalement, nous en viendrons à la conclusion que, bien que le régime des S.A.P. participe à l'action répressive de l'État pour assurer le respect de la Loi²⁵ et qu'elles ont des similarités avec les infractions pénales contre le bien-être public, les S.A.P. relèvent du droit administratif et du droit civil.

²⁴ *Sa majesté la Reine c. La corporation de la ville de Sault Ste-Marie*, [1978] 2 R.C.S. 1299

²⁵ Pierre ISSALYS, «Les sanctions administratives de l'assurance-emploi : entre solidarité, assurance et répression», (2009) 50 *C. de D.*, 825.

Ce faisant, puisque les S.A.P. ne relèvent pas du droit pénal, la portée des droits procéduraux du contrevenant s'en trouve amoindrie, et cela, tout au long du processus d'émission et de contestation de la sanction. Il est d'un intérêt indéniable pour le contrevenant qui reçoit une S.A.P. de connaître l'étendue de l'équité procédurale dans laquelle il peut faire valoir ses droits.

Dans la dernière partie de ce mémoire, il conviendra donc d'étudier le contenu du devoir d'agir équitablement de l'Administration publique au stade de l'émission de la S.A.P., mais aussi au stade du réexamen interne de celle-ci. Nous verrons que le législateur a pris soin de préciser l'étendue de ce devoir dans la L.Q.E. Finalement, nous concluons le présent document sur la révision de la décision par le Tribunal administratif du Québec²⁶ et nous détaillerons les premières décisions d'intérêts rendues par ce tribunal.

²⁶ Ci-après : «T.A.Q.».

PARTIE I. L'ÉTABLISSEMENT DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES PÉCUNIAIRES DANS LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

Pour mieux comprendre ce que les S.A.P. sont appelées à devenir dans la gestion des délits environnementaux au Québec, il convient de présenter ce qu'est le nouveau régime en analysant les dispositions habilitantes et le rôle des personnes responsables de l'application de ces sanctions. Nous verrons d'où les S.A.P. tirent leur efficacité et finalement, nous nous pencherons sur l'ampleur de la discrétion du fonctionnaire qui émet la sanction.

1. LES CARATÉRISTIQUES DU RÉGIME QUÉBÉCOIS

1.1. Un régime universel et autonome

Le régime des S.A.P. mis en place par le législateur québécois est entièrement codifié dans dix-sept articles de la L.Q.E. Les articles concernés²⁷ sont incorporés dans la section 3 de la partie XIII de la L.Q.E., portant sur les mesures administratives, avant les dispositions pénales. Ces articles sont entrés en vigueur non pas le 5 novembre 2011, soit la date d'adoption du projet de loi 89, mais le 1er février 2012.

Les S.A.P. ne sont pas délivrées par le ministre mais par les personnes désignées par ce dernier²⁸. Parmi celles-ci on retrouve, notamment, le sous-ministre adjoint à l'analyse et à

²⁷ L.Q.E., arts. 115.13 à 115.28, voir annexe 1.

²⁸ L.Q.E., art. 115.16.

l'expertise régionales et au Centre de contrôle environnemental du Québec²⁹ et les directeurs régionaux du CCEQ³⁰.

Outre les directeurs régionaux du CCEQ, les municipalités désignées par le gouvernement peuvent imposer une S.A.P. pour un manquement qu'elles constatent sur leur territoire³¹. Cependant, leur pouvoir est limité à sanctionner les violations aux dispositions réglementaires que le législateur les charge d'appliquer³². L'ensemble des dispositions de la L.Q.E. sur les S.A.P. s'appliquent aux municipalités qui émettent ces sanctions compte tenu des adaptations nécessaires.

Les S.A.P. peuvent viser les personnes physiques, les sociétés, les coopératives et les personnes morales, y compris les municipalités qui font défaut de respecter la L.Q.E. ou ses règlements³³. Les administrateurs et les dirigeants des personnes morales peuvent dans certaines circonstances être tenus au paiement de l'amende³⁴.

Selon la loi, les principaux objectifs des S.A.P. sont d'inciter le contrevenant à prendre rapidement les mesures requises pour se conformer à la L.Q.E. et de dissuader la répétition du manquement³⁵.

²⁹ Ci-après : « CCEQ ».

³⁰ Les autres personnes désignées sont : le sous-ministre adjoint aux changements climatiques, à l'air et l'eau, le directeur du Bureau des changements climatiques, le directeur des politiques de la qualité de l'atmosphère, le sous-ministre adjoint aux services à la gestion et au milieu terrestre, la directrice générale des service à la gestion et le directeur de l'analyse et des instruments économiques.

³¹ L.Q.E., art. 115.28.

³² Par exemple, les municipalités visées au premier alinéa de l'article 88 du *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées*, Q-2, r.22. Voir également : Robert DAIGNEAULT et Martin PAQUET, *L'environnement au Québec*, Brossard, Les publications CCH/FM, 1994, ¶ 50 462, p. 10,123.

³³ L.Q.E., art. 115.13, al.1.

³⁴ Infra : voir section 3.1.

³⁵ L.Q.E., art. 115.13, al. 2 para. 1.

Les S.A.P. ne sont pas nouvelles au Canada. Dans plusieurs domaines, le parlement fédéral a assorti la réglementation d'activité diverses de pénalités pécuniaires³⁶. Les législatures de l'Ontario³⁷, de l'Alberta³⁸, du Nouveau Brunswick³⁹, de la Colombie-Britannique⁴⁰ et de la Saskatchewan⁴¹ ont aussi eu recours à un système de sanctions administratives de type monétaire pour mettre en œuvre une partie de leurs politiques environnementales. L'analyse de quelques-uns de ces régimes nous permettra de mieux comprendre en quoi le régime des S.A.P. créé par le parlement québécois est distinct.

En effet, la particularité des nouvelles dispositions est que toute contravention à la L.Q.E. peut faire l'objet d'une S.A.P, par le truchement de l'article 20 de la L.Q.E. En ce sens, les S.A.P. ont un caractère universel puisqu'elles sont susceptibles d'être applicables à tout comportement que le fonctionnaire jugerait non conforme à la L.Q.E. et ce, au même titre que l'est le régime pénal du droit de l'environnement au Québec. Il est à propos de faire un parallèle avec les dispositions constitutives du régime pénal⁴² qui sanctionnent sensiblement

³⁶ Par exemple : *Loi sur la concurrence*, L.R.C. 1985, c. C-34, art. 79, *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. 1985, c. N-7, arts. 2 et 134, *Loi sur les pénalités administratives en matière d'environnement*, L.C. 2009, c. 14, *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.C. 2003, c. 22, arts. 2 et 192, *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, L.C. 1995, c. 40, *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*, L.C. 1997, c. 9, art. 65.01 et ss., *Loi sur la sûreté du transport maritime*, L.C. 1994, c. 40, arts. 32 à 41 et 51, *Loi visant à promouvoir l'efficacité et la capacité d'adaptation de l'économie canadienne par la réglementation de certaines pratiques qui découragent l'exercice des activités commerciales par voie électronique et modifiant la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, la Loi sur la concurrence, la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques et la Loi sur les télécommunications*, L.C. 2010, c. 23, art. 20.

³⁷ *Loi sur la protection de l'environnement*, L.R.O. 1990, c. E.19, arts. 14 et 182.1.

³⁸ *Environmental Protection and Enhancement Act*, S.R.A. 2000, c. E-12, art. 237, voir également : Dionysios ROSSI and William MCNAUGHTON, «Getting tough on polluters : New legislation forces polluters to play by the rules», (June 19, 2009) vol. 29 n° 7 *The Lawyers Weekly*, 15, à la page 16.

³⁹ *Loi sur l'assainissement de l'air*, L.N.-B. c. C-5.2, art. 31.

⁴⁰ *Environmental Management Act*, S.B.C. 2003, c. 53, arts. 115 et 119.

⁴¹ *Environmental Management and Protection Act*, 2002, SS 2002, c. E-10.21, art. 77.

⁴² L.Q.E., arts. 115.29 à 115.32.

les mêmes comportements délinquants que les S.A.P., mais avec une pénalité différente⁴³. Il y a donc une correspondance entre les deux régimes⁴⁴.

En effet, une S.A.P. peut être émise au contrevenant qui transgresse le deuxième alinéa de l'article 20 de la L.Q.E. qui interdit à quiconque l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet d'un contaminant dont la présence dans l'environnement est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens. Le législateur accorde donc aux personnes désignées pour émettre une S.A.P., la discrétion de définir le risque acceptable⁴⁵ et d'évaluer les comportements qui sont « *susceptibles de porter atteinte* » à la qualité de l'environnement pour les sanctionner par le biais d'une procédure administrative.

Contrairement au Québec, les régimes des sanctions administratives de type pécuniaire élaborés par les législatures canadiennes ne sont pas applicables à tout comportement mais régissent des activités économiques précises, dans lesquelles le contrevenant s'est volontairement engagé⁴⁶. La théorie de l'acceptation des conditions, c'est-à-dire que les personnes qui exercent une activité réglementée acceptent au préalable de se soumettre à des normes strictes⁴⁷, connues d'avance et généralement proportionnelles aux risques de l'activité,

⁴³ L.Q.E., arts. 115.29 à 115.32.

⁴⁴ Francine GAUVIN et Anne PARENT, « Pour un meilleur respect d'une loi d'ordre public par la bonification du régime de droit administratif : le régime de sanctions administratives pécuniaires prévu à la Loi sur la qualité de l'environnement », dans Conférence des juristes de l'État, *Le nouveau régime de sanctions administratives pécuniaires en droit de l'environnement*, Actes de la XXe conférences des juristes de l'État, Cowansville, Yvon Blais, 2013, p.491, J.PIETTE, précité note 21, p. 333 et R. DAIGNEAULT, précité note 10, p. 245.

⁴⁵ Paule HALLEY, précité note 8, p. 238 et 240.

⁴⁶ *Id.*, p. 331.

⁴⁷ *La Souveraine, Compagnie d'assurance générale c. Autorité des marchés financiers*, 2013 CSC 63, para. 49 et 77

distingue en partie les S.A.P. des régimes ayant cours dans les autres provinces. Nous y reviendrons⁴⁸. Par exemple, en Ontario, le régime des S.A.P. ne s'applique qu'à une «*personne réglementée*» au sens de l'article 1 de la *Loi sur la protection de l'environnement*⁴⁹. Le passage pertinent de l'article 1 est reproduit ci-après :

« *"personne réglementée" s'entend, selon le cas :*

a) d'une personne qui fait partie d'une catégorie de personnes prescrite par règlement et qui :

(i) soit est titulaire d'une autorisation environnementale, d'un certificat d'usage d'un bien, d'une autorisation de projet d'énergie renouvelable, d'une licence ou d'un permis délivré en vertu de la présente loi, ou est tenue de l'être,

(ii) soit est titulaire d'une licence ou d'un permis délivré ou d'une approbation donnée en vertu de la Loi sur les ressources en eau de l'Ontario, ou est tenue de l'être;

b) d'une personne qui a enregistré une activité en application du paragraphe 20.21 (1), ou est tenue de le faire;

c) d'une personne morale qui fait partie d'une catégorie de personnes morales prescrite par règlement. («regulated person»).

Ainsi, les sanctions pécuniaires ontariennes ne peuvent pas s'appliquer notamment à des personnes physiques, à moins qu'elles détiennent un certificat d'autorisation ou un permis etc., puisqu'elles ne sont pas des personnes réglementées, ou en d'autres mots, des personnes visées.

⁴⁸ Voir infra, p.86.

⁴⁹ *Loi sur la protection de l'environnement*, précitée note 36, telle qu'amendée en 2005.

Les personnes assujetties aux sanctions administratives pécuniaires sont ciblées aux annexes de la loi ontarienne; elles sont notamment des personnes qui détiennent ou exploitent des établissements industriels ou des entreprises qui manipulent des matières chimiques, des entreprises de pâtes et papiers, d'extraction et de fonderie de métaux, de pétrole et d'acier⁵⁰.

De même, les sanctions administratives pécuniaires mises en œuvre en Colombie Britannique sont un outil pour sanctionner en particulier les contraventions en matière d'activités d'extraction pétrolière⁵¹ ou encore la gestion et l'exploitation des forêts privées⁵².

La deuxième particularité du régime québécois est son caractère autonome. En effet, le législateur n'a pas voulu faire dépendre ce mécanisme de protection de l'environnement par le biais de dispositions réglementaires et il a prévu que l'ensemble des mécanismes d'imposition, de contestation et d'exécution de la S.A.P. soit inclus dans la loi elle-même.

La seule délégation faite par le législateur québécois au gouvernement est le pouvoir d'établir des S.A.P. pour les violations à des règlements⁵³. Le législateur fédéral et presque la totalité des législatures provinciales ont, quant à eux, détaillé leur régime de S.A.P. par voie de législation déléguée⁵⁴. Par exemple, au fédéral, la *Loi sur les pénalités administratives en*

⁵⁰ *Environmental Penalties*, O Reg 222/07, art. 1 et 3, F. GAUVIN et A. PARENT, précité note 44, p. 484.

⁵¹ *Administrative Penalties Regulation*, B.C. Reg. 35/2011, art. 2.

⁵² *Private Managed Forest Land Act*, S.B.C. 2003 c. 80, art. 26.

⁵³ L.Q.E., art. 115.27.

⁵⁴ *Environmental Management Act*, S.B.C. 2003, c. 53, art. 115 et 119 (Colombie Britannique); *Loi sur la protection de l'environnement*, précité note 37, art. 14, 93 et 182.1 (Ontario) ; *Loi sur l'assainissement de l'air*, L.N.-B. c. C-5.2, art. 31 (Nouveau Brunswick); *Environmental Protection and Enhancement Act*, S.R.A. 2000, c. E-12, art. 237 (Alberta), *Environmental Management and Protection Act*, 2002, SS 2002, c E-10.21, art. 77 (Saskatchewan); J. PIETTE, précité note 21, p. 329.

*matière d'environnement*⁵⁵ établit un régime de pénalités administratives⁵⁶ dont les modalités sont entièrement définies par le gouverneur en conseil⁵⁷. Ce dernier peut définir les violations à toutes les lois ou règlements de nature environnementale mais aussi le montant de la pénalité, quoique celle-ci soit plafonnée par le législateur à un montant maximal de cinq mille dollars (5 000 \$) dans le cas d'une personne physique et, dans le cas des personnes morales et des navires ou bâtiments, à vingt-cinq mille dollars (25 000 \$).

1.2. Un régime catégorisé en quatre catégories de manquement

Les S.A.P. sont divisées en quatre catégories de manquement selon la gravité objective⁵⁸ des conséquences à l'environnement où la majorité des actes répréhensibles sont énumérés. Le montant de l'amende est de plus en plus élevé selon l'importance de la contravention. Ces catégories sont définies aux articles 115.23 à 115.26 L.Q.E. et prévoit des S.A.P. allant de deux cent cinquante dollars (250,00\$) pour une personne physique et de mille dollars (1 000,00\$) pour une personne morale à un maximum de deux mille dollars (2 000,00\$) pour une personne physique et de dix mille dollars (10 000,00\$) pour une personne morale, selon la contravention définie auxdits articles. Nous reproduisons ci-après la catégorisation des manquements selon les articles de la L.Q.E. :

⁵⁵ *Loi sur les pénalités administratives en matière d'environnement*, L.C. 2009, c. 14.

⁵⁶ Id., art. 3, F. GAUVIN et A. PARENT, précité note 44, p. 487.

⁵⁷ *Loi sur les pénalités administratives en matière d'environnement*, précitée note 55, art. 5.

⁵⁸ F. GAUVIN et A. PARENT, précité note 44, p. 490.

Article LQE	Montant	
	Sanction administrative pécuniaire	
	Personne physique	Personne morale
115.23	250 \$	1 000 \$
115.24	500 \$	2 500 \$
115.25	1 000 \$	5 000 \$
115.26	2 000 \$	10 000 \$

Source : Cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires, p. 5

Nous donnerons dans les prochaines lignes un exemple de comportement sanctionné par une S.A.P. issu de chaque article.

L'article 115.23 de la L.Q.E. prévoit notamment qu'une S.A.P. d'un montant de deux cent cinquante dollars (250,00 \$) pour une personne physique ou de mille dollars (1 000,00 \$) pour une personne morale peut être imposée à toute personne ou municipalité qui refuse ou néglige de donner un avis, de fournir toute information, étude, recherche ou expertise, tout renseignement, rapport, bilan, plan ou autre document, ou ne respecte pas les délais fixés pour leur production⁵⁹.

L'article 115.24. de la L.Q.E. prévoit notamment qu'une S.A.P. d'un montant de cinq cents dollars (500,00 \$) pour une personne physique ou de deux mille cinq cents dollars (2 500,00 \$) pour une personne morale peut être imposée à toute personne ou municipalité qui empêche ou nuit à un inspecteur du ministre qui veut pénétrer sur un terrain ou dans un édifice, notamment pour consulter des livres, registres et dossiers d'une personne ou pour examiner les lieux. De plus, ces sanctions s'appliquent également à la personne qui empêche ou nuit au travail de l'inspecteur qui peut lors de sa présence sur les lieux, prélever des échantillons, faire ou faire

⁵⁹ L.Q.E., art. 115.23, al.1, para. 1.

faire toute excavation ou tout forage nécessaire en tout lieu, installer des appareils de mesure, effectuer des tests ou prendre des mesures, procéder à des analyses, examiner, enregistrer ou copier un document ou des données, sous quelque forme que ce soit, etc...⁶⁰.

L'article 115.25 L.Q.E. prévoit notamment qu'une S.A.P. d'un montant de mille dollars (1 000,00\$) s'il s'agit d'une personne physique et de cinq mille (5 000,00\$) dans le cas d'une personne morale soit imposée à une personne qui fait défaut d'aviser sans délai le ministre en cas de présence accidentelle dans l'environnement d'un contaminant, conformément à l'article 21 L.Q.E. ou encore fait une chose ou exerce une activité sans obtenir préalablement toute approbation, autorisation, permission, attestation ou tout permis ou certificat, dont le certificat d'autorisation requis en vertu de l'article 22 ou 31.1 L.Q.E.⁶¹.

Finalement, comme l'article 115.26 L.Q.E. est celui qui prévoit le montant le plus élevé et qui énonce les comportements les plus répréhensibles selon le législateur, nous donnerons plus d'un exemple de sa sphère d'application. Hormis, le cas de la personne qui enfreint l'article 20 L.Q.E., l'article 115.26 L.Q.E. prévoit qu'une S.A.P. d'un montant de deux mille dollars (2 000,00\$) si elle est une personne physique et de dix mille dollars (10 000,00\$) si elle est une personne morale soit imposée à une personne qui transfère hors du bassin du fleuve Saint-Laurent des eaux qui y sont prélevées et qui enfreint ainsi l'interdiction prescrite par l'article 31.90 ou 31.105⁶² de la L.Q.E., qui fait une chose, exerce ou poursuit une activité ou une

⁶⁰ L.Q.E., art. 115.24, al. 2, para. 4.

⁶¹ L.Q.E., art. 115.25, al. 1, para. 2.

⁶² L.Q.E., art. 115.26, al. 1, para. 5.

exploitation alors que l'approbation, l'autorisation, la permission, l'attestation, le certificat ou le permis a été refusé, suspendu, révoqué par le gouvernement ou le ministre⁶³.

Avec des amendes pouvant aller jusqu'à dix mille dollars (10 000,00\$) par jour et la multitude de manquements possibles, le nouveau régime législatif des S.A.P. a été qualifié de « législateur-percepteur »⁶⁴. Cette allusion au principe de « pollueur-payeur » qui sous-tend le principe même de l'imposition d'une amende au contrevenant résume bien les réactions qu'on pu avoir les représentants d'entreprises qui risquent d'être les plus visées par ce nouvel outil de coercition publique.

En ce qui concerne les montants provenant de l'imposition des S.A.P., le législateur a prévu que les sommes seraient portées au Fonds vert⁶⁵, fonds à partir duquel le ministère finance des programmes dans le cadre de la réalisation de mesures environnementales ou encore apporte un soutien financier aux divers acteurs de la société, dont les municipalités, les entreprises et les organismes sans but lucratif œuvrant dans le domaine de l'environnement.

1.3. L'efficacité des sanctions administratives pécuniaires

Les S.A.P. présentent à coup sûr beaucoup d'avantages comparativement au régime pénal⁶⁶ qui essuie des critiques d'ordres divers⁶⁷ : amendes insuffisantes pour assurer un comportement

⁶³ L.Q.E., art. 115.26, al. 1 para. 10.

⁶⁴ Site internet de la Fédération des chambres de commerce du Québec, salle de presse, communiqué du 24 février 2011 : < http://www.fccq.ca/salle-de-presse-blogue-2011_Pollueur-payeur-legislateur-percepteur.php > (consulté en date du 17 septembre 2012).

⁶⁵ *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, L.R.Q., c. M-30.001, art. 15.4, al. 1, para 5.1.

⁶⁶ P. ISSALYS et D. LEMIEUX, précité note 17, p. 980-981.

⁶⁷ P. HALLEY, précité note 8 p.1, F. GAUVIN et A. PARENT, précité note 44, p. 477 et 482.

réellement diligent, incertitude scientifique sur la dégradation de l'environnement peu compatible avec le standard de preuve hors de tout doute raisonnable⁶⁸, intervention toujours après l'acte de dégradation, longueur des délais pour assoir un procès au fond, entre autres. Ceci contraste nettement avec l'application rapide et souple des S.A.P. à la suite d'une inspection ou de l'obtention de données.

Selon l'article 115.48 de la L.Q.E., à compter du 31^e jour suivant la date de réception de la S.A.P., le montant dû porte à intérêt. La S.A.P. produit donc rapidement un effet dissuasif. D'autant plus qu'une S.A.P. peut être émise chaque jour où l'infraction se continue.

Le coût de leur application pour le gouvernement est certainement moindre que ne l'est un procès pénal, notamment pour ce qui est de la gestion de la preuve et du fardeau légal à remplir pour prouver la culpabilité du contrevenant⁶⁹. La décision d'émettre la sanction est aussi plus facile à prendre : le CCEQ émet la S.A.P. lorsque la prépondérance des probabilités est à l'effet qu'il y a eu violation de la L.Q.E.⁷⁰ à la différence du Directeur des poursuites criminelles et pénales qui devra émettre un constat d'infraction dans la visée d'instituer et de soutenir un procès pénal, conditionnel à une preuve hors de tout doute raisonnable.

Dans les prochaines lignes, il sera question de l'efficacité des S.A.P. Nous verrons que les S.A.P. ont un caractère civil et que le gouvernement dispose de nombreux moyens pour

⁶⁸ Marc-André FABIEN, «Le droit pénal réglementaire en matière environnemental » dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, vol. 19, *Développements récents en droit de l'environnement (1991)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1991, p. 45, à la page 60.

⁶⁹ Marie-Claude BELLEMARE et Jean-Martin LEBLANC, *La Loi sur la qualité de l'environnement et les sanctions administratives pécuniaires : où en sommes-nous?*, La Collection Blais, volume 18 - Droit de l'environnement, Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2013, p. 7, Barry N. SPIEGEL, «Environmental protection or electioneering», (March 5, 1999) vol. 18 n° 40 *The Lawyers weekly*, 10, à la page 10.

⁷⁰ M.-C. BELLEMARE et J.-M. LEBLANC, précité note 69, p. 49.

satisfaire sa créance, ce qui facilite leur perception⁷¹. De plus, la force de coercition des S.A.P. peut naître des conséquences sur l'exploitation même de l'entreprise, de l'implication des administrateurs et les dirigeants dans le paiement de la sanction, et de la publicité du manquement.

Concrètement la S.A.P. reçue par le contrevenant prend la forme d'un avis de réclamation⁷² du montant. Le montant dû devient exigible à l'expiration du délai pour demander le réexamen de la décision ou à l'expiration du délai pour contester la décision du réviseur au T.A.Q. ou encore, lorsque la décision du T.A.Q. devient exécutoire⁷³, c'est-à-dire, à l'expiration d'un délai de trente jours suivant la décision finale de ce tribunal confirmant en tout ou en partie la décision du CCEQ ou la décision de réexamen. Le contrevenant devient un débiteur du au gouvernement. Dans cet avis de réclamation, le contrevenant prend connaissance des modalités de perception dont dispose l'État pour exécuter sa créance. En effet, le régime des S.A.P. est assorti de puissantes mesures de recouvrement civil.

Effectivement, la notification de l'avis de réclamation interrompt la prescription de trois ans de l'article 2925 du *C.c.Q.*⁷⁴ en ce qui a trait au recouvrement du montant dû. De plus, le remboursement du montant en souffrance est garanti par une hypothèque légale sur les biens meubles et immeubles du débiteur⁷⁵ qui prend rang à compter de sa publication.

⁷¹ F. GAUVIN et A. PARENT, précité note 44, p. 498.

⁷² L.Q.E., arts. 115.16 et 115.48.

⁷³ *Id.*, art. 115.53.

⁷⁴ *Id.*, art. 115.48, al. 4.

⁷⁵ *Id.*, art. 115.51.

À défaut d'acquitter la totalité du montant dû à l'expiration du délai imparti, le ministre peut délivrer un certificat de recouvrement⁷⁶. La délivrance du certificat de recouvrement permet au gouvernement d'opérer compensation avec tout remboursement dû au débiteur par le ministre du Revenu du Québec⁷⁷. Encore une fois, la L.Q.E. prévoit une interruption de la prescription pour le recouvrement du montant de la S.A.P. à partir de la retenue faite par Revenu Québec. Si le ministre est d'avis que le débiteur tente d'éluder le paiement, alors ce certificat peut être délivré avant l'expiration du délai prévu⁷⁸.

Le ministre dispose également de moyens civils pour recouvrer sa créance. En effet, sur dépôt du certificat de recouvrement au greffe du tribunal compétent, accompagné d'une copie de la décision définitive qui établit la dette, la décision d'imposer la S.A.P. devient exécutoire comme s'il s'agissait d'un jugement définitif et sans appel de ce tribunal⁷⁹. Le ministre peut donc procéder à des saisies après-jugement sur les biens du débiteur, notamment. Le ministre peut aussi déterminer les conditions dans lesquelles le débiteur sera tenu au paiement des frais de recouvrement engagés par ce dernier⁸⁰.

Par ailleurs, la L.Q.E. tient les administrateurs et les dirigeants d'une personne morale solidairement responsable du paiement des sanctions pénales et des S.A.P.⁸¹. Pour se soustraire de cette responsabilité, les administrateurs et les dirigeants doivent faire la preuve

⁷⁶ *Id.*, art. 115.53.

⁷⁷ *Id.*, art. 115.54 al. 1.

⁷⁸ *Id.*, art. 115.53, al. 2.

⁷⁹ *Id.*, art. 115.55.

⁸⁰ *Id.*, art. 115.56.

⁸¹ *Id.*, art. 115.50.

qu'ils ont été prudents et diligents pour prévenir la survenance de la contravention à la L.Q.E. ou à ses règlements⁸².

La force de persuasion des S.A.P. découle aussi des pouvoirs accrus accordés par le législateur au ministre : le non-paiement d'un avis de réclamation peut donner lieu à un refus, une modification, une suspension ou une révocation de toute autorisation délivrée par le ministre en vertu de la L.Q.E. et de ses règlements. Notons que le non-paiement d'une S.A.P. par un administrateur, un dirigeant ou un actionnaire peut avoir des répercussions sur la personne morale, malgré l'article 309 du C.c.Q. consacrant la personnalité juridique distincte des personnes morales. En effet, il est intéressant de reproduire l'article 115.5. (6) L.Q.E. :

« Le gouvernement ou le ministre peut refuser de délivrer ou de renouveler un certificat d'autorisation, le modifier, le suspendre ou le révoquer si le demandeur ou le titulaire ou, s'il s'agit d'une personne morale, l'un de ses administrateurs, dirigeants ou actionnaires: [...] 6° est en défaut de payer un montant dû en vertu de la présente loi, de toute autre loi dont le ministre est chargé de l'application ou de tout règlement édicté en vertu de celles-ci, y compris le défaut de payer une amende ou une sanction administrative pécuniaire; »

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une mesure de recouvrement comme telle, les conséquences du non-paiement d'une S.A.P. peuvent être très étendues. Effectivement, la possibilité pour le ministre d'aller jusqu'à retirer le certificat d'autorisation pour le non-paiement d'une S.A.P. est un acte administratif assez radical quand on pense à la facilité avec laquelle une S.A.P. peut être émise par les directeurs régionaux du CCEQ, notamment, et cela, sur la base

⁸² *Id.*

d'inspections beaucoup plus étendues. Il s'agit d'un scénario dissuasif pour le débiteur qui négligerait de payer.

Voici un autre exemple du mordant qu'a ce nouveau régime : une S.A.P. permet de sanctionner un contrevenant qui ne veut pas dévoiler des rapports ou analyses incriminantes. Une fois ces résultats transmis par le contrevenant, leur utilisation dans un procès pénal subséquent est possible, et cela, sans qu'il y ait, à notre avis, une violation du droit à la non-incrimination⁸³.

Finalement, conformément aux intentions du législateur de rendre public la commission d'infraction⁸⁴, le ministre publie un registre des renseignements relatifs aux S.A.P. imposées par les directeurs régionaux. Ce registre est tenu depuis le 1^{er} février 2012 et il est mis à jour au début de chaque mois. Il est disponible sur le site internet du ministère⁸⁵. La publicité assortie au paiement de l'avis de réclamation est certainement un élément à prendre en compte pour les personnes morales qui veulent être considérées comme étant de bons citoyens corporatifs bien qu'à notre avis la publicité de la S.A.P. ne se confond pas avec la création d'un stigmatisme comme à la suite d'une condamnation pénale⁸⁶. À ce titre, nous pouvons dresser une analogie avec l'inscription au Registre des entreprises non-admissibles aux contrats publics qui consigne le nom des entreprises ayant commis une infraction prévue à l'annexe 1 de la *Loi sur*

⁸³ Voir infra, partie II. R. c. Fitzpatrick, [1995] 4 R.C.S. 154, 183, Québec (*Procureur général*) c. *Société Minière Louvern inc.*, [1992] R.J.Q. 1703 (C.Q.), Yves DE MONTIGNY, « La protection contre l'auto-incrimination et le droit au silence dans un contexte d'une procédure administrative ou d'une commission d'enquête », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, vol. 70, *Développements récents en droit administratif (1995)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 61, P. HALLEY, précité note 8, p. 74 et 76.

⁸⁴ L.Q.E., arts. 118.5.1 et 118.5.3.

⁸⁵ Site du Ministère : < <http://www.registres.mddefp.gouv.qc.ca/sanctions/recherche.asp> > consulté en date du 15 juillet 2015.

⁸⁶ F. GAUVIN et A. PARENT, précité note 44, p. 499.

les contrats des organismes publics⁸⁷ ou qui se sont vues refuser ou révoquer leur autorisation par l'Autorité des marchés financiers.

2. LA PORTÉE DE LA DISCRÉTION LAISSÉE AU FONCTIONNAIRE

2.1. Les limites établies par la Loi sur la qualité de l'environnement

Nous avons vu que les personnes désignées par le ministre, dont les directeurs régionaux du CCEQ, ont la discrétion d'imposer ou non une S.A.P. à la suite de « *l'évaluation du dossier suivant la constatation d'un manquement* »⁸⁸. Ainsi, de prime abord, leur marge de manœuvre est grande⁸⁹.

Concrètement, ce sont les inspecteurs qui font état d'un rapport et d'un manquement sur la base duquel la S.A.P. est émise. Ce sont eux aussi qui évaluent la gravité des conséquences sur l'environnement ou sur l'être humain et qui recommandent le traitement approprié aux directeurs régionaux du CCEQ.

⁸⁷ L.R.Q., chapitre C-65.1.

⁸⁸ Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec, Centre de contrôle environnemental, 2012, *Cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires (art. 115.13: de la Loi sur la qualité de l'environnement)*, en ligne <<http://www.ministre.gouv.qc.ca/lqe/cadre-application-SAP.pdf>> (consulté le 5 septembre 2012), p. 4. Ci-après : le « Cadre général d'application ».

⁸⁹ Jean-Pierre VILLAGGI, « Les moyens de se pourvoir à l'encontre de mesures administratives », dans Collection de droit 2011-2012, École du Barreau du Québec, vol. 7, *Droit public et administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2011, p. 139, à la p. 141; P. GARANT, *Droit administratif*, 6^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 179 à 187 s'exprime ainsi : « La meilleure définition que nous pouvons donner du pouvoir discrétionnaire serait la suivante : la faculté d'agir ou de ne pas agir, ou de prendre les mesures appropriées suivant les circonstances ou le contexte en jugeant l'opportunité au regard de l'intérêt public. »; P. ISSALYS et D. LEMIEUX, précité note 17, p. 203 et 220, p. 69 à 77, et p. 211 à 284, René DUSSAULT et Louis BORGEAT, *Traité de Droit administratif*, 2^e éd., tome I, Québec, Presses de l'Université Laval, 1989, p. 303 à 307 et 314 à 316. Les auteurs précisent que la décision rendue à la suite de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire est issue de la liberté d'action que le législateur juge approprié de laisser aux organismes publics pour leur permettre de « répondre aux besoins des administrés ».

Nous avons vu brièvement que les pouvoirs d'enquête des fonctionnaires ont été sensiblement renforcés. En effet, celui qui refuse l'accès à sa propriété à un inspecteur se place en contravention à la L.Q.E. en vertu de l'article 115.24., ce qui accentue la mise en œuvre du régime des S.A.P. en facilitant la recherche des faits au soutien de la décision d'émettre la S.A.P.⁹⁰

Dans l'encadrement de leur discrétion, soulignons de prime abord que les personnes désignées, dont les directeurs régionaux du CCEQ, ne peuvent émettre une S.A.P. si le manquement est survenu il y a plus de deux ans⁹¹. Toutefois, cette prescription est reportée en présence de fausses représentations de la part du contrevenant au ministre, à un inspecteur ou à un enquêteur, ou encore si le manquement en est un relatif à des matières dangereuses ou à l'article 20 de la L.Q.E. Dans ces cas, la S.A.P. peut être imposée dans les deux ans qui suivent la date de l'inspection ou l'enquête qui a donné lieu à la découverte du manquement a été entreprise⁹².

De plus, les personnes désignées, dont les directeurs régionaux du CCEQ, n'ont pas de discrétion sur le montant de la S.A.P. puisqu'il s'agit d'un montant fixe selon l'infraction identifiée par le législateur. Ils ne peuvent pas, selon les circonstances du cas d'espèce présent devant eux, décider d'augmenter ou de diminuer le montant⁹³.

⁹⁰ P. ISSALYS et D. LEMIEUX, précité note 17, p. 153.

⁹¹ L.Q.E., art. 115.21, al. 1.

⁹² *Id.*, art 115. 21, al.2.

⁹³ M.-C. BELLEMARE et J.-M. LEBLANC, précité note 69, p. 25 et F. GAUVIN et A. PARENT, précité note 44, p. 492.

L'impossibilité pour celui qui reçoit la S.A.P. de pouvoir négocier des ententes de conformité ou des engagements écrits avec les sous-ministre, les directeurs régionaux du CCEQ ou leurs représentants⁹⁴ est conforme avec l'objectif des S.A.P. d'inciter à un retour rapide à la conformité. La seule négociation possible porte sur les modalités de paiement⁹⁵. Contrairement au régime prévu par l'Ontario⁹⁶ et au fédéral⁹⁷ où le contrevenant a la possibilité de prendre des engagements écrits ou de conclure une entente avec la personne qui impose la sanction, le législateur québécois semble avoir voulu rompre avec cette pratique qui a cours en matière pénale. Selon certains auteurs, la sanction du délit préjudiciable à l'environnement dans les années 1970 à 1990 passait davantage par la négociation d'ententes pour planifier le retour à la conformité plutôt que par une sanction réelle⁹⁸. Selon la professeure Halley⁹⁹, ces ententes nuisaient à la mise en œuvre d'une réelle politique de protection.

Ainsi, le fonctionnaire n'a donc pas la discrétion de moduler l'application de la S.A.P. et nous ne pouvons pas dire qu'il participe grandement à l'élaboration de la sanction¹⁰⁰. Cela évite une application différente de la loi sur l'ensemble du territoire.

En poursuivant sur la latitude dont jouissent les personnes désignées pour émettre une S.A.P., dont les directeurs régionaux du CCEQ, mentionnons qu'en présence d'une contravention à la

⁹⁴ J. PIETTE, précité note 21, p. 231 et 232.

⁹⁵ L.Q.E., art. 115.52.

⁹⁶ *Loi sur la protection de l'environnement*, précitée note 37, arts. 181.1, 182.1(9) et (10) et *Environmental penalties*, précité note 50, art. 18.

⁹⁷ *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, L.C. 2001, c. 26, art. 229(1)(a).

⁹⁸ Maryse GRANBOIS, «Le droit pénal de l'environnement : une garantie d'impunité ?» dans Fernando ACOSTA et André NORMANDEAU, *Entre les mailles de la loi : pollution, accident de travail, faute professionnelle*, (1988) n° 1 vol. 21, *Les Presses de l'Université de Montréal*, 57, 60 et 75. Voir aussi : Paule. HALLEY, «Les ententes portant sur l'immunité de poursuite et substitution de norme en droit de l'environnement québécois», (1998) 39-1 *C. de D.*, 3.

⁹⁹ Paule HALLEY, « Le droit, l'environnement et la déréglementation au Québec », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, vol. 90, *Développements récents en droit de l'environnement (1997)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 343 à 380.

¹⁰⁰ D. MOCKLE, précité note 18, p.355; Laura POTTIE and Lorne SOSSIN, «Demystifying the Boundaries of Public Law: Policy, Discretion, and Social Welfare», (2005) 38 *U.B.C. L. Rev.*, 147.

L.Q.E. qui se poursuit dans le temps, par exemple, un dépôt de matières résiduelles dans un lieu non autorisé (article 66 de la L.Q.E.), les personnes désignées peuvent considérer qu'elles sont en présence d'un manquement distinct à chaque jour et émettre une S.A.P. tant et aussi longtemps qu'il n'y a pas eu retour à la conformité¹⁰¹. Ainsi, les directeurs régionaux du CCEQ conservent une discrétion sur le nombre de jours à sanctionner.

Par ailleurs, les personnes désignées, tels que les directeurs régionaux du CCEQ, ont la discrétion de choisir les articles de la L.Q.E. ou de ses règlements qui soutiennent l'émission de la S.A.P.

2.2. Le cadre général d'application

À la lecture de l'article 115.13 de la L.Q.E., les personnes désignées ont la discrétion de privilégier soit l'application d'une S.A.P., soit un recours pénal ou encore d'appliquer les deux.

Le législateur a prévu à l'article 115.13 de la L.Q.E. que le ministre rende public un *Cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires*¹⁰² en lien avec l'exercice d'un recours pénal. Ce cadre est accompagné par la *Directive sur le traitement des manquements à la législation environnementale*¹⁰³.

¹⁰¹ L.Q.E., art. 115.22.

¹⁰² Cadre général d'application des sanctions administrative pécuniaires, précité note 88, (consulté le 1 septembre 2014).

¹⁰³ Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parc du Québec, Centre de contrôle environnemental, 2012, *Directive sur le traitement des manquements à la législation environnementale*, en ligne <<http://www.mddefp.gouv.qc.ca/lqe/directive-traitement-manquements.pdf>> (consulté le 8 juin 2014). Ci-après : la «Directive». Celle-ci s'applique aux employés du CCEQ et pas nécessairement aux manquements traités par les autres unités administratives du ministère.

Dans le Cadre général d'application, le ministre y expose les principes devant guider les directeurs régionaux du CCEQ, notamment, dans le choix des sanctions à imposer à une personne ou une municipalité en cas de violation à la L.Q.E. et à ses règlements. Le Cadre général d'application a pour objet d'assurer l'équité, la cohérence et l'uniformité quant à l'utilisation des mesures d'application de la L.Q.E. sur l'ensemble du territoire québécois, mais aussi de permettre au public de connaître les orientations privilégiées dans une situation donnée¹⁰⁴.

Les dispositions du régime des S.A.P. étant récentes, nous croyons utile d'étudier les prescriptions du Cadre général d'application qui permettent de mieux comprendre comment les directeurs régionaux du CCEQ ou toute autre personne désignée par le ministre pour émettre une S.A.P., exerceront leur discrétion. Il s'agit d'une deuxième édition du Cadre, le premier datant de 2012.

Précisions d'entrée de jeu que la décision des directeurs régionaux du CCEQ, notamment, doit tenir compte « *des circonstances propres à chaque dossier* »¹⁰⁵ et aussi des objectifs poursuivis par les S.A.P. Parmi les circonstances qui sont appréciées par les autorités, le Cadre général d'application identifie les suivantes : les conséquences réelles ou appréhendées du manquement sur l'environnement ou sur l'être humain, la vulnérabilité du milieu affecté ou susceptible d'être affecté, la nature du manquement, le caractère répétitif du manquement, le comportement du contrevenant avant ou après le manquement, ce qui comprend les mesures prises par le contrevenant pour remédier au manquement ou réparer les dommages causés.

¹⁰⁴ Cadre général d'application, précité note 88, p. 1 et F. GAUVIN et A. PARENT, précité note 44, p. 494.

¹⁰⁵ Cadre général d'application, précité note 88, p. 1.

Finalement, l'historique du dossier environnemental peut aussi être pris en compte dans la décision d'émettre une S.A.P.¹⁰⁶.

Pour préciser davantage l'évaluation faite par les personnes désignées, mentionnons que la Directive sur le traitement des manquements met à la disposition du fonctionnaire des critères d'évaluation du degré de gravité des conséquences d'un manquement qui peuvent être résumés dans le tableau suivant :

¹⁰⁶ *Id.*

TABLEAU SUR LA DÉTERMINATION DE LA GRAVITÉ DES CONSÉQUENCES RÉELLES D'UN MANQUEMENT

Critères Degré de gravité	Impact réel et appréhendé sur l'environnement ou sur l'être		Vulnérabilité du milieu touché ou susceptible d'être touché
	Atteinte à la santé humaine, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain	Atteinte à la qualité de l'eau, du sol, de l'air, à la végétation ou à la faune	
Graves	<ul style="list-style-type: none"> - Atteinte réelle à la santé humaine ou à la sécurité de l'être humain - Risque élevé d'atteinte à la santé humaine ou à la sécurité de l'être humain 	<ul style="list-style-type: none"> - Atteinte réelle importante - Conséquences irréversibles ou presque irréversibles 	<ul style="list-style-type: none"> - Milieu récepteur sensible
Modéré	<ul style="list-style-type: none"> - Risque peu élevé d'atteinte à la santé humaine ou à la sécurité de l'être humain - Atteinte au bien-être ou au confort de l'être humain 	<ul style="list-style-type: none"> - Atteinte réelle significative - Risque d'atteinte important - Conséquences réversibles en tout ou en partie 	<ul style="list-style-type: none"> - Milieu récepteur n'ayant pas un caractère très sensible - Milieu récepteur sensible dont la superficie touchée est très faible
Mineur	<ul style="list-style-type: none"> - Aucune atteinte ou aucun risque d'atteinte 	<ul style="list-style-type: none"> - Aucune atteinte - Atteinte à faible impact - Conséquences complètement réversibles 	<ul style="list-style-type: none"> - Milieu récepteur n'ayant pas un caractère sensible

Source : Directive sur le traitement des manquements à la législation environnementale, p. 15

Ainsi les critères déterminants qui doivent guider le CCEQ pour évaluer les conséquences réelles ou appréhendées du manquement sur l'environnement ou sur l'être humain tiennent compte de la vulnérabilité du milieu affecté ou susceptible d'être affecté et de la nature du manquement.

2.2.1. Manquement aux conséquences mineures

Dans un premier temps, il est prévu qu'une S.A.P. sera priorisée par rapport à un recours pénal si le manquement a des conséquences réelles ou appréhendées dites mineures¹⁰⁷.

La Directive définit ce que le ministère entend par manquement à conséquences mineures sur l'environnement ou sur l'être humain. Pour se qualifier de la sorte le manquement en cause doit présenter notamment une ou plusieurs de caractéristiques suivantes ou similaires : il n'y a aucune atteinte ou aucun risque significatif d'atteinte à la santé humaine, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, il n'y a aucune atteinte à la qualité de l'eau, du sol, de l'air, à la végétation ou à la faune, ou, s'il y a atteinte, celle-ci est de faible impact et réversible ou encore si le milieu affecté n'a généralement pas de caractère sensible¹⁰⁸.

Lors de l'évaluation du dossier, si les Directeurs régionaux du CCEQ, notamment, jugent que le manquement a des conséquences réelles ou appréhendées mineures sur l'environnement ou sur l'être humain, un avis de non-conformité est notifié au contrevenant pour lui demander de corriger sans délai la situation.

Il est prévu qu'une S.A.P. ne sera généralement pas imposée si le contrevenant se conforme après la notification de l'avis de non-conformité. Cependant, le Cadre général d'application prévoit que, sans égard au retour à la conformité, la personne désignée pour émettre la sanction peut prendre en considération les deux situations suivantes : l'inspecteur a relevé plusieurs manquements commis par le contrevenant la même journée ou encore, le

¹⁰⁷ *Id.*, p. 4.

¹⁰⁸ Directive sur le traitement des manquements à la législation environnementale, précitée note 103, p.17.

contrevenant ou une entreprise dirigée ou administrée par les mêmes dirigeants ou administrateurs a commis un manquement de même gravité ou plus sévère dans les cinq années précédant ce manquement et que ce manquement a fait l'objet d'une communication écrite de la part d'un représentant du ministère ou d'un constat d'infraction¹⁰⁹.

Nous formulerons un commentaire sur ce dernier passage du Cadre général d'application, en lien avec la très récente décision *Coopérative Forestière Laterrière*¹¹⁰, où le T.A.Q. a refusé de suivre ces prescriptions et a infirmé la décision d'émettre la S.A.P.

Dans cette affaire, la Coopérative forestière était détentrice d'un certificat d'autorisation pour l'utilisation de la biomasse forestière dans le but de chauffer les bâtiments de l'Hôpital de Jonquière depuis août 2012. Lors d'une inspection conduite par le CCEQ en juillet 2013, celui-ci a constaté que plusieurs conditions du certificat d'autorisation n'étaient pas respectées par la coopérative. L'inspecteur note l'émission de poussières de bois à plus de deux mètres du site, l'utilisation d'un équipement de broyage de bois non-autorisé et le non-recouvrement des amas de bois déchiquetés par une toile. Le Directeur régional du CCEQ conclut à un manquement aux conséquences mineures, mais retient comme facteur aggravant qu'une filiale de la coopérative, dont les administrateurs étaient en partie les mêmes, avait reçu un avis de non-conformité pour un manquement aux articles 20 et 22 de la L.Q.E. en avril 2012, appliquant alors les prescriptions du Cadre général d'application. Or, le T.A.Q. estime que le Cadre général d'application ne peut faire fi du principe de personnalité juridique distincte des

¹⁰⁹ Cadre général d'application, précité note 88, p. 4.

¹¹⁰ *Coopérative Forestière Laterrière c. Ministère du Développement Durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques*, 2015 CanLII 38361 (QCTAQ). Au moment d'écrire ces lignes, les délais pour demander la révision de cette décision n'étaient pas expirés.

personnes morales¹¹¹. Il s'agit d'un texte administratif¹¹², subordonné à la loi. En l'occurrence, l'article 309 du C.c.Q. légifère ce principe et la L.Q.E., en matière de sanctions administratives pécuniaires, est silencieuse à ce sujet. Le T.A.Q. est d'avis que les directeurs régionaux ne peuvent pas retenir la responsabilité d'une personne morale pour un manquement commis par une tierce personne, pour le seul prétexte qu'elles ont les mêmes administrateurs ou dirigeants. Par conséquent, nous retenons que les personnes désignées pour émettre les S.A.P. ont une discrétion qui doit s'exercer raisonnablement, c'est-à-dire, conformément aux lois.

Nous croyons qu'il n'est pas impossible que la théorie du soulèvement du voile corporatif trouve application en matière de S.A.P., par exemple, si le CCEQ estime qu'un administrateur utilise l'entité corporative comme un paravent pour commettre des violations à la L.Q.E.

2.2.2. *Manquement aux conséquences modérées*

Le deuxième degré de manquement est un manquement aux conséquences réelles ou appréhendées modérées. Un manquement peut être qualifié de modéré s'il présente une ou plusieurs des caractéristiques suivantes ou similaires : un risque peu élevé d'atteinte à la santé humaine ou à la sécurité de l'être humain ou une atteinte au bien-être ou au confort de l'être humain ou une atteinte réelle significative, un risque important d'atteinte à la qualité de l'eau, du sol, de l'air, à la végétation ou à la faune et conséquences réversibles en tout ou en partie et

¹¹¹ *Id.*, para. 97.

¹¹² *Soylutions inc. c. Ministre du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs*, 2014 QCTAQ 05620, *Excavation René St-Pierre inc. c. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques*, 2015 QCTAQ 02386 et voir aussi : Suzanne COMTOIS et Marie-Claude BELLEMARE, « Sanctions administratives, recours devant le Tribunal administratif du Québec et révision judiciaire », dans *JurisClasseur Québec*, coll. « droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 14, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, à jour en août 2014, para. 112, à la page 14/63.

finalement si le milieu affecté n'a pas de caractère très sensible ou, s'il s'agit d'un milieu sensible, lorsqu'une faible superficie est affectée¹¹³.

Lorsque un dossier dénote un manquement aux conséquences modérés sur l'environnement ou sur l'être humain, ou sur le bon fonctionnement des instruments économiques mis en place afin de protéger l'environnement, le Cadre général d'application prévoit que les directeurs régionaux du CCEQ, notamment, émettent généralement une S.A.P. peu importe si le contrevenant s'est conformé depuis la notification de l'avis de non-conformité¹¹⁴. Dans ces circonstances, la S.A.P. est émise dans le but de prévenir la commission d'un autre manquement ou pour dissuader la répétition de la contravention¹¹⁵.

La Directive prévoit par ailleurs certains facteurs dit atténuants qui peuvent être pris en compte dans la décision discrétionnaire d'émettre une S.A.P. Ces facteurs permettent au contrevenant de faire valoir des faits qui éludent les objectifs des S.A.P. Ces facteurs atténuants sont : le manquement reproché est un cas fortuit ou accidentel, le contrevenant avait mis en place des mesures raisonnables de prévention pour protéger l'environnement et le manquement est survenu à la suite d'une défaillance ou d'un bris exceptionnel et finalement, le contrevenant au moment de la constatation du manquement avait déjà pris des mesures pour corriger la situation¹¹⁶. En effet, comment une S.A.P. pourrait remplir l'objectif de dissuasion et de prévention alors que la contravention à la L.Q.E. est le fruit d'un évènement imprévisible malgré la diligence du citoyen ?

¹¹³ Directive sur le traitement des manquements à la législation environnementale, précitée note 103, p.17.

¹¹⁴ Cadre général d'application, précité note 88, p. 4.

¹¹⁵ *Id.*

¹¹⁶ Directive sur le traitement des manquements à la législation environnementale, précitée note 103, p. 9.

Ainsi, en présence d'un manquement modéré, les personnes désignées, dont les directeurs régionaux du CCEQ, ont une grande marge de manœuvre pour décider de privilégier soit un recours pénal, civil ou encore appliquer d'autres mesures administratives que nous avons vu.

2.2.3. Manquements aux conséquences graves

Finalement, le troisième degré de manquement identifié à la Directive est celui aux conséquences réelles graves sur l'environnement ou sur l'être humain. Pour se qualifier de la sorte le manquement en cause devrait présenter une ou plusieurs des caractéristiques suivantes ou similaires : une atteinte réelle ou risque élevé d'atteinte importante à la santé ou à la sécurité de l'être humain, une atteinte réelle importante à la qualité de l'eau, du sol, de l'air, à la végétation ou à la faune dont les conséquences sont irréversibles ou difficilement réversibles ou encore le milieu affecté a un caractère sensible¹¹⁷ et finalement une atteinte importante aux règles visant le bon fonctionnement d'un instrument économique en place pour protéger l'environnement¹¹⁸.

Selon le Cadre général d'application, en présence d'un dossier qui indique un manquement grave sur l'environnement ou sur l'être humain, les autorités devraient privilégier un recours pénal. En effet, les objectifs visés par un recours pénal sont différents. Il vise davantage à punir le contrevenant dans un premier temps, à dénoncer publiquement un comportement et recherche davantage la réprobation sociale¹¹⁹, nous y reviendrons.

¹¹⁷ *Id.*, p.17.

¹¹⁸ Cadre général d'application, précité note 88, p. 2.

¹¹⁹ *Id.*

L'utilisation d'un recours pénal n'empêche pas l'application de mesures administratives telles que des ordonnances, une suspension ou une révocation des autorisations délivrées et de recours civils. Cependant, le législateur empêche qu'une S.A.P. soit émise si un constat d'infraction pénal a déjà été émis pour les mêmes faits survenus le même jour¹²⁰.

Dans un cas où les conséquences réelles ou appréhendées sont graves, le Cadre général d'application prévoit qu'une S.A.P. ne sera émise qu'exceptionnellement. Ces cas d'exception sont laissés à l'appréciation des autorités habilitées qui statuent si, compte tenu de la situation, l'imposition d'une S.A.P. pourrait contribuer à inciter au retour rapide à la conformité et à dissuader la répétition du manquement.

Sont assimilés à un manquement aux conséquences graves le non-respect d'une ordonnance du ministre ou du gouvernement, une entrave au travail d'un enquêteur, une entrave répétée au travail d'un inspecteur, la répétition d'un manquement et finalement, l'inaction de la personne ou de la municipalité pour mettre en place des mesures adéquates malgré l'imposition d'une S.A.P. ou de tout autre recours judiciaire ou civil. C'est donc dire que les S.A.P. visent et renforcent le respect de la L.Q.E. en permettant une intervention rapide, sans attendre la matérialisation d'une atteinte à la qualité de l'environnement ou laisser se perpétrer une situation non conforme.

De plus, si le manquement découle d'une conduite répréhensible, celui-ci devrait réputer être un manquement grave. Dans la Directive, les conduites suivantes sont érigées en exemples de manquement grave: actions négligentes, malveillantes, intentionnelles, production de

¹²⁰ L.Q.E., art. 115.14.

déclaration, de renseignements trompeurs ou encore si des bénéfices économiques importants découlent de l'action¹²¹.

Finalement, on érige en manquement aux conséquences graves des situations où l'autorité du ministre est menacée sans qu'il y ait de danger grave pour l'environnement, par exemple, l'exercice d'une activité allant à l'encontre d'une décision du ministre ou du gouvernement (autorisation refusée, suspendue ou révoquée)¹²².

À notre avis, il est conforme aux principes de droit administratif que l'application du Cadre général d'application et la Directive ne lient pas les directeurs régionaux du CCEQ, notamment, qui peuvent prendre en considération les faits particuliers de chaque cas¹²³ et déroger à ce qui y est prévu. En effet, les personnes désignées pour émettre les S.A.P., dont notamment les directeurs régionaux du CCEQ, exercent un pouvoir discrétionnaire qui, malgré l'adoption d'un cadre d'application prévu par la L.Q.E., ne doit pas être lié d'avance par une directive ministérielle¹²⁴. Cependant, il est à prévoir que les autorités ne dérogeront qu'exceptionnellement au Cadre général d'application et à la Directive et motiveront amplement leur décision de s'en écarter. Selon certains auteurs, ce cadre «paraît avoir un statut *sui generis* qui en fait plus qu'une simple directive administrative mais qui ne présente pas tous les attributs d'un acte normatif [...] »¹²⁵.

¹²¹ Directive sur le traitement des manquements à la législation environnementale, précitée note 103, p. 8.

¹²² Cadre général d'application, précité note 88, p. 2.

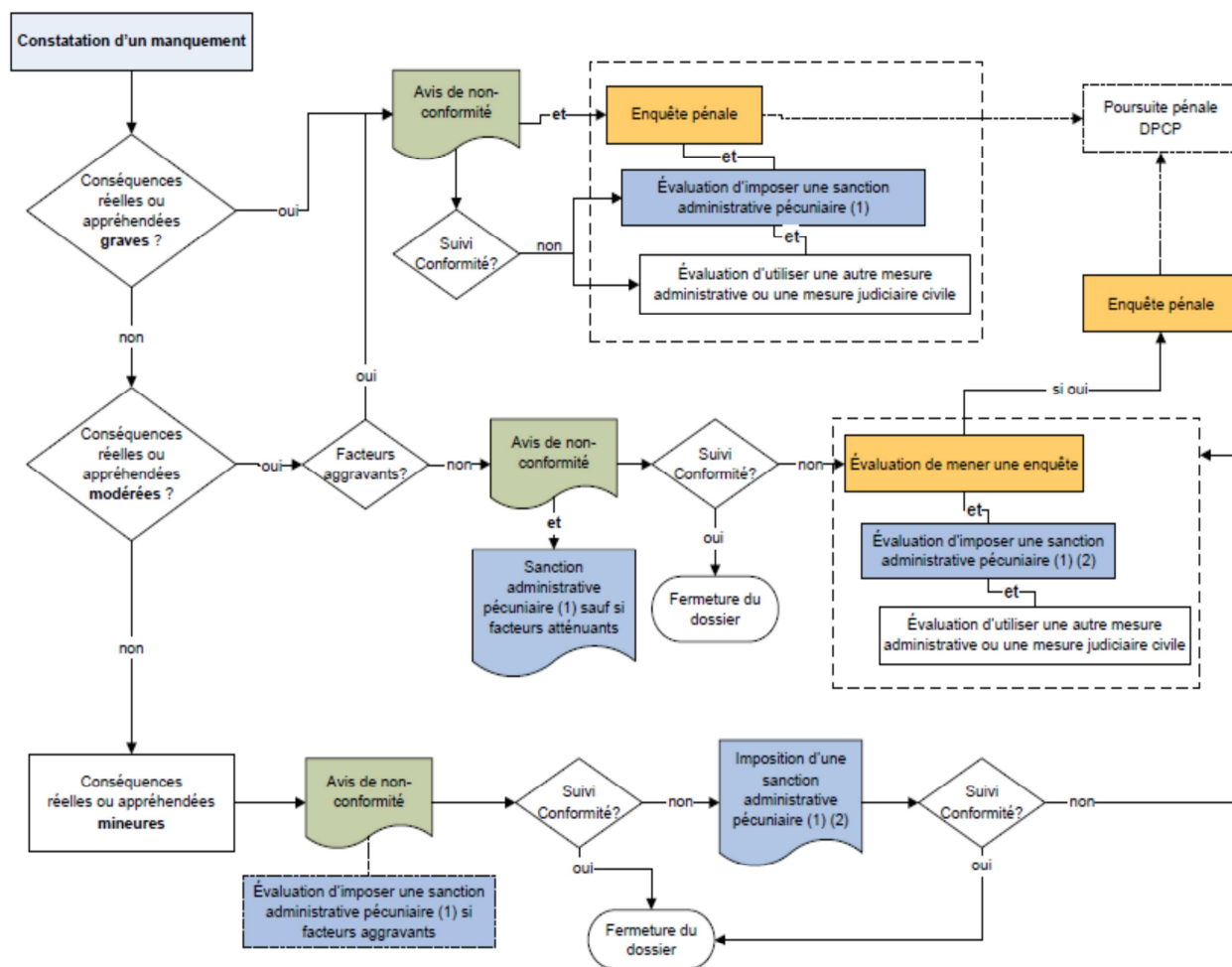
¹²³ P. ISSALYS et D. LEMIEUX, précité note 17, p. 107. Voir aussi : *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2.

¹²⁴ S. COMTOIS et M.-C. BELLEMARE, précité note 112, à la page 14/69.

¹²⁵ R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, précité note 32, à la page 10,116.

Le rôle du Cadre général d'application dans l'élaboration de la décision du fonctionnaire aurait certainement pu faire l'objet d'une étude à part entière. Cependant, nous avons voulu traiter d'une question plus fondamentale encore. En effet, nous croyons qu'avant même d'analyser en profondeur la force juridique de cet outil, il est convenient de trancher la question de la nature réelle des S.A.P. C'est pourquoi le rôle et la portée du Cadre général d'application et de la Directive sur le traitement des manquements ne retiendront pas notre attention.

Pour une meilleure compréhension du traitement des manquements à la législation environnementale au Québec depuis l'adoption du projet de loi 89, nous reproduisons le schéma suivant qui résume le processus de traitement des manquements :



(1) Uniquement si le manquement peut faire l'objet d'une telle sanction en vertu d'une loi ou d'un règlement.

(2) Sauf si une S.A.P. a déjà été imposée pour ce même manquement.

Source : Directive sur le traitement des manquements à la législation environnementale disponible sur le site du ministère : < <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/lqe/directive-traitement-manquements.pdf> >

PARTIE II. LE RÉGIME DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES RELÈVE-T-IL DU DROIT PÉNAL ?

Le régime des S.A.P. mis en place dans la L.Q.E. fait écho à une problématique constante que l'on peut résumer ainsi : les sanctions administratives de type pécuniaire visent l'inobservation des règles de droit positif et participent au même objectif que les infractions criminelles qui est celui de l'action répressive de l'État pour assurer l'effectivité des politiques publiques¹²⁶.

En effet, les S.A.P. permettent la mise en œuvre de la L.Q.E. et de ses règlements, bien qu'elles présentent un mode de recouvrement civil. Ainsi, le débat prend racine parce qu'un certain courant doctrinal estime qu'il est impossible d'éclipser le rôle punitif des sanctions administratives pécuniaires. En ce sens, ce type de sanction partagerait certains attributs de la sanction criminelle qui, en théorie, cherche à promouvoir la réprobation et l'exemplarité, pour sanctionner un comportement portant atteinte aux valeurs fondamentales de la société.

Ainsi, la pertinence de savoir si les S.A.P. relèvent du droit pénal est fondamentale pour évaluer à quelles garanties procédurales le contrevenant peut s'attendre lorsqu'une S.A.P. est émise contre lui. Plus précisément, l'assimilation des S.A.P. aux sanctions pénales soulève la question de savoir si le principe de légalité pénale est complètement transposable au cas des sanctions administratives¹²⁷. Par exemple, s'il s'avérait que les S.A.P. sont de par leur nature une sanction pénale, certaines protections constitutionnelles devraient trouver application. Mentionnons entre autres que la présomption d'innocence pourrait commander au gouvernement de faire la preuve de l'infraction, que la protection contre une double

¹²⁶ P. ISSALYS, précité note 24, p.826.

¹²⁷ *Id.*, p. 828.

incrimination pourrait protéger le contrevenant contre une poursuite pénale intentée après une S.A.P. pour le même geste et l'inverse aussi, et que la protection contre l'auto-incrimination pourrait limiter la contraignabilité du contrevenant, notamment.

Nous verrons donc dans un premier temps quels ont été les critères établis par l'arrêt *Wigglesworth* en 1987, véritable point de départ sur les distinctions entre les sanctions administratives et sanctions pénales. Nous verrons que cet arrêt a été revisité par la jurisprudence subséquente qui a privilégié une approche fondée sur l'analyse de l'objectif de la loi et de la sanction et surtout de la procédure utilisée pour émettre cette sanction. Finalement, nous ferons état de l'appréciation de ces critères par la Cour suprême dans la très récente décision *Guindon c. Canada*¹²⁸.

Dans un deuxième temps, nous transposerons les critères élaborés dans la jurisprudence récente au régime des S.A.P. développé par le législateur québécois pour évaluer si ces sanctions pourraient être considérées par un tribunal comme étant du «*droit pénal déguisé*»¹²⁹. Nous en concluons que le contrevenant à la L.Q.E. qui reçoit une S.A.P., n'est pas un inculpé au sens de l'article 11 de la Charte.

1. LES CARACTÉRISTIQUES D'UNE SANCTION ADMINISTRATIVE DE NATURE PÉNALE

La question de la transposabilité des principes de droit pénal aux sanctions administratives a été formulée davantage sous l'angle de l'interprétation de l'article 11 de la Charte et de son

¹²⁸ 2015 CSC 41.

¹²⁹ R. DAIGNEAULT, précité note 10, p. 265 et Doug MCLEOD, «Facing the Consequences : Should the Charter Apply to Administrative Proceedings Involving Monetary Penalties ?», (mars 2012) vol. 30 n° 1 *N.J.C.L.*, 59, 60.

application au contrevenant qui conteste l'imposition de la sanction administrative. En effet, les personnes faisant face à des sanctions administratives ont généralement invoqués les protections de l'article 11 de la Charte, reproduit ci-après avec sa disposition liminaire :

« Affaires criminelles et pénales

11. Tout inculpé a le droit :

a) d'être informé sans délai anormal de l'infraction précise qu'on lui reproche;

b) d'être jugé dans un délai raisonnable;

c) de ne pas être contraint de témoigner contre lui-même dans toute poursuite intentée contre lui pour l'infraction qu'on lui reproche;

d) d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable;

e) de ne pas être privé sans juste cause d'une mise en liberté assortie d'un cautionnement raisonnable;

f) sauf s'il s'agit d'une infraction relevant de la justice militaire, de bénéficier d'un procès avec jury lorsque la peine maximale prévue pour l'infraction dont il est accusé est un emprisonnement de cinq ans ou une peine plus grave;

g) de ne pas être déclaré coupable en raison d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle est survenue, ne constituait pas une infraction d'après le droit interne du Canada ou le droit international et n'avait pas de caractère criminel d'après les principes généraux de droit reconnus par l'ensemble des nations;

h) d'une part de ne pas être jugé de nouveau pour une infraction dont il a été définitivement acquitté, d'autre part de ne pas être jugé ni puni de nouveau pour une infraction dont il a été définitivement déclaré coupable et puni;

i) de bénéficier de la peine la moins sévère, lorsque la peine qui sanctionne l'infraction dont il est déclaré coupable est modifiée entre le moment de la perpétration de l'infraction et celui de la sentence. »

Dès 1987, suivant l'analyse des mots "inculpé" et "infraction", la Cour suprême a conclu que l'article 11 de la Charte s'applique aux affaires criminelles ou quasi-criminelles ainsi qu'aux infractions de nature réglementaires fédérales ou provinciales, c'est-à-dire quand sont en jeu « *de véritables conséquences pénales* »¹³⁰. La Cour suprême mentionnait notamment que ces droits étaient d'une telle importance qu'il ne fallait pas donner une définition large à la disposition liminaire de l'article pour y introduire un manque de prévisibilité et de clarté en raison d'une application universelle de l'article¹³¹. Il était préférable selon la juge Wilson de restreindre l'article 11 de la Charte uniquement aux infractions les plus graves de notre droit, soit les affaires criminelles et pénales¹³² et ne pas étendre l'application de ces droits aux affaires de nature administrative.

Si le ton était donné pour éviter que la Charte ne lie les mains d'un " *regulatory state*"¹³³, la plus haute cour de notre pays a toutefois laissé entendre qu'une procédure de type disciplinaire ou administrative pourrait quand même relever de l'article 11 de la Charte dans certains cas. C'est donc sur ce point que découle le débat qui nous concerne. En effet, l'étude de

¹³⁰ R. c. *Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541, p. 558.

¹³¹ *Id.*, p. 558.

¹³² *Id.*

¹³³ R. c. *Fitzpatrick*, précité note 83, au para. 29

l'application de la Charte aux sanctions administratives pécuniaires ne s'arrête pas à l'étude des définitions¹³⁴ puisque la Cour suprême a développé un test à deux branches pour évaluer si une telle sanction peut être qualifiée d'infraction pénale. Dans ce dernier cas, le contrevenant est un accusé qui bénéficie des protections de la Charte.

Le test développé par la Cour suprême dans l'arrêt *Wigglesworth* énonce qu'une sanction administrative peut quand même être visée par l'article 11 de la Charte si une déclaration de culpabilité relativement à l'infraction était 1) susceptible d'entraîner de véritables conséquences pénales ou 2) si de par sa nature même, la sanction administrative est une procédure pénale¹³⁵. Outre ce test, la Cour suprême ajoute que les procédures de nature administrative engagées pour protéger le public conformément à la politique générale d'une loi, n'étaient pas non plus le genre de procédures auxquelles s'applique l'article 11 de la Charte.

Dans le présent mémoire, nous serons amenés à étudier uniquement le critère de la nature même de la sanction administrative et ce que peut constituer une procédure engagée pour protéger le public conformément à la politique générale d'une loi.

Nous laisserons de côté la véritable conséquence pénale d'une sanction administrative pécuniaire parce que la Cour suprême du Canada a émis l'opinion que seul l'emprisonnement ou une amende qui, de par son importance semblerait être imposée dans un but de punir et de réparer un tort à la société en général, sont des critères pour évaluer si une procédure

¹³⁴ Don STUART, *Charter justice in Canadian criminal law*, 5th ed., Carswell, 2007, p. 386.

¹³⁵ *R. c. Wigglesworth*, précité note 130, para. 21.

administrative est du ressort de l'infraction quasi-criminelle¹³⁶. Nous écarterons donc tout de suite ce critère d'analyse parce que les S.A.P. de la L.Q.E. ne peuvent donner lieu à un emprisonnement. Ainsi, concluons dès lors que sous cet angle, les S.A.P. créées par le législateur québécois n'ont pas de véritables conséquences pénales puisqu'il n'y a aucune privation de liberté. Ajoutons également que le montant des sanctions n'est pas à ce point élevé, même en considérant le cumul des S.A.P. pour que l'on puisse affirmer que le législateur cherche à réparer un tort à la société en général¹³⁷.

Ainsi, pour déterminer si une procédure est de par sa nature même pénale, nous proposons d'analyser comment l'arrêt *Wigglesworth* a été appliqué au travers divers arrêts, sous trois critères, à savoir, les objectifs de la loi et des articles instituant la pénalité, le but visé par la sanction et finalement le processus menant à l'imposition de la sanction¹³⁸. Bien que le test de l'arrêt *Wigglesworth* paraisse simple en théorie, nous serons amenés à conclure que la jurisprudence a plutôt considéré que les sanctions administratives pécuniaires et les sanctions pénales ont des objectifs similaires au point tel qu'il est légitime de se demander ce qui distingue vraiment les deux sanctions, si ce n'est que la procédure par laquelle elles sont émises. À ce titre, nous voyons dans la récente décision *Guindon c. Canada* que le critère d'analyse pour départager les sanctions a été recentré sur la procédure utilisée pour émettre la sanction¹³⁹.

¹³⁶ *Guidon c. Canada*, précité note 128, para. 76-77 et *R. c. Wigglesworth*, précité note 130, para. 24.

¹³⁷ Todd L. ARCHIBALD, Kenneth E. JULL & Kent W. ROACH, *Regulatory and Corporate Liability : From Due Diligence to Risk Management*, Aurora, Ontario, Canada Law Book, 2006, chapitre 15, p. 15-2, consulté le 6 novembre 2012, les auteurs délimitent le montant critique à la moitié de l'amende en matière pénale pour la même infraction.

¹³⁸ *Martineau c. M.R.N.*, [2004] 3 RCS 737.

¹³⁹ *Guindon c. Canada*, précité note 128, para. 49.

1.1. L'objectif de la Loi

Dans l'arrêt *Wigglesworth*, madame la juge Wilson écrit au nom de la majorité de la Cour suprême :

« 23. À mon avis, si une affaire en particulier est de nature publique et vise à promouvoir l'ordre et le bien-être publics dans une sphère d'activité publique, alors cette affaire est du genre de celles qui relèvent de l'art. 11. Elle relève de cet article de par sa nature même. Il faut distinguer cela d'avec les affaires privées, internes ou disciplinaires qui sont de nature réglementaire, protectrice ou corrective et qui sont principalement destinées à maintenir la discipline, l'intégrité professionnelle ainsi que certaines normes professionnelles, ou à réglementer la conduite dans une sphère d'activité privée et limitée. ».

Ainsi, en 1987, la Cour suprême distinguait une procédure qui vise à promouvoir l'ordre et le bien-être publics en passant par la punition et la dissuasion dans les sphères d'activités publiques, des procédures de nature administratives qui sont, quant à elles, davantage engagées pour corriger une situation privée ou interne ou encore, pour maintenir une discipline¹⁴⁰.

Par exemple, la question principale soulevée dans l'arrêt *Wigglesworth*, était de savoir si le plaidoyer de culpabilité enregistré par l'agent de la Gendarmerie royale du Canada¹⁴¹, monsieur Wigglesworth, en vertu de l'article 25 l) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*¹⁴² pour avoir eu recours à la violence contre un prisonnier, empêchait que des procédures ultérieures ne

¹⁴⁰ *Id.*, F. GAUVIN et A. PARENT, précité note 44, p. 481.

¹⁴¹ ci-après : "G.R.C.".

¹⁴² S.R.C., 1970, c. R-9.

soient engagées aux termes du *Code criminel*¹⁴³ à l'égard de la même inconduite en vertu de la protection contre la double incrimination énoncée à l'article 11 h) de la Charte. Voici le texte de l'article en question :

« 25. Tout membre qui [...]

l) se conduit d'une manière cruelle, dure ou inutilement violente envers un prisonnier ou une autre personne; [...] est coupable d'une infraction qualifiée d'infraction majeure ressortissant au service et peut être jugé et puni ainsi que le prescrit la présente Partie. »

La peine maximale que prescrivait la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* à l'égard d'une telle infraction, était l'emprisonnement pour une période d'un an, mais c'est une amende de 300,00 \$ qui a été imposée à l'agent Wigglesworth.

De l'avis de la Cour suprême, il ne fait aucun doute que l'article 25 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* et l'ensemble des fautes et des sanctions énoncées porte sur le maintien de la discipline et de l'intégrité au sein de la G.R.C. La *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* ressemble davantage à un code de conduite conçu pour réglementer la conduite dans une sphère d'activité limitée et privée, c'est-à-dire la conduite relative à la position d'une personne à titre de membre de la G.R.C. Ainsi, la Cour suprême fait sien le passage suivant :

« Les fautes énumérées à [...] [la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada] concernent strictement la discipline interne, c'est-à-dire que la personne en devenant membre de la Gendarmerie, a accepté de s'intégrer dans un ensemble de rapports spéciaux, d'accepter certaines fonctions et

¹⁴³ L.R.C., 1985, c. C-46.

*responsabilités, de se soumettre à certaines restrictions à sa liberté d'action et à sa conduite et à certaines mesures coercitives et punitives prescrites pour mettre à exécution ce à quoi elle s'est engagée. Ces modalités constituent les éléments essentiels d'un statut auquel elle a souscrit volontairement et qui touche à ce qui, selon le droit général, constitue les droits civils, c'est-à-dire les actes et les comportements qui ne lui sont pas interdits comme citoyen. »*¹⁴⁴

(soulignement dans le texte)

La Cour suprême a jugé que l'objectif de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* et de ses règlements constitue un code réglementant le recrutement, l'administration et la discipline de la G.R.C. dans laquelle une personne s'est engagée volontairement. Par conséquent, il ne s'agit pas d'une procédure qui promeut l'ordre et le bien-être publics dans une sphère d'activité publique. L'agent n'est donc pas un inculpé et son acte ne constitue pas une infraction au sens de l'article 11 de la Charte. Le ministère public pouvait donc poursuivre à nouveau l'agent *Wigglesworth* en vertu du *Code criminel* sans violer le principe interdisant les déclarations multiples de culpabilité puisque, parmi les motifs invoqués, les procédures engagées en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* ne relèvent pas de l'article 11 de la Charte de par leur nature.

Dans le test analysant la nature même de l'infraction, la gravité des conséquences de l'infraction n'est pas nécessairement indicatrice que le contrevenant peut être assimilé à un inculpé. Et cela dit, l'inverse est aussi vrai. À titre d'exemple, une amende en matière de

¹⁴⁴ *The Queen and Archer v. White*, [1956] R.C.S. 154, 158.

circulation en vertu du *Code de la sécurité routière*¹⁴⁵ tombe sous l'application de l'article 11 de la Charte, alors que ses conséquences sont mineures. La Cour s'exprimait ainsi :

« 21. [...] La note marginale "affaires criminelles et pénales" semblerait laisser entendre qu'une affaire pourrait relever de l'art. 11 soit parce que, de par sa nature même, il s'agit d'une procédure criminelle, soit parce qu'une déclaration de culpabilité relativement à l'infraction est susceptible d'entraîner une véritable conséquence pénale. Je crois qu'une affaire pourrait relever de l'art. 11 dans les deux cas.

22. Il y a de nombreux exemples d'infractions qui sont de nature criminelle mais qui entraînent des conséquences relativement mineures par suite d'une déclaration de culpabilité. Les procédures relatives à ces infractions seraient néanmoins assujetties à la protection de l'art. 11 de la Charte. On ne peut sérieusement soutenir que du seul fait qu'une infraction mineure en matière de circulation entraîne une conséquence très négligeable, voire une légère amende seulement, cette infraction ne relève pas de l'art. 11. Il s'agit d'une procédure criminelle ou quasi criminelle. C'est le genre d'infraction qui, de par sa nature même, doit relever de l'art. 11. [...] ».

En 2015, la Cour suprême a confirmé qu'il ne fallait pas s'attacher à la nature de l'acte qui est à l'origine de la procédure, mais bien à la nature de cette procédure et aux objectifs qu'elle poursuit.

Maintenant, au-delà de la question du caractère public ou privé de la sphère d'activité réglementée, qu'en est-il de l'*obiter* de la juge Wilson lorsqu'elle mentionna :

¹⁴⁵ c. C-24.2.

« 23. Il existe également une distinction fondamentale entre les procédures engagées pour promouvoir l'ordre et le bien-être publics dans une sphère d'activité publique et les procédures engagées pour déterminer l'aptitude à obtenir ou à conserver un permis. Lorsque les disqualifications sont imposées dans le cadre d'un régime de réglementation d'une activité visant à protéger le public, les procédures de disqualification ne sont pas le genre de procédures relative à une "infraction" auxquelles s'applique l'art. 11. Les procédures de nature administrative engagées pour protéger le public conformément à la politique générale d'une loi ne sont pas non plus le genre de procédures relatives à une "infraction", auxquelles s'applique l'art. 11.» (nos soulignements)

Nous verrons au travers divers exemples tirés de la jurisprudence que cette dernière nuance va exclure de l'application de l'article 11 de la Charte, des sanctions qui peuvent être, à première vue, des procédures engagées pour promouvoir l'ordre et le bien-être publics dans une sphère d'activité publique¹⁴⁶.

1.1.2. Cas d'applications

1.1.2.1. Les sanctions disciplinaires

L'arrêt *Wigglesworth*, a créé une jurisprudence constante suivant laquelle que les pénalités administratives en matière de droit disciplinaire sont séparées et distinctes des infractions

¹⁴⁶ F. GAUVIN et A. PARENT, précité note 44, p.481.

criminelles aux fins d'application de la Charte¹⁴⁷, même si elles présentent un aspect dissuasif comme objectif secondaire¹⁴⁸.

Au Québec, en matière de lois professionnelles, le *Code des professions*¹⁴⁹ prévoit au paragraphe c) de l'article 156 que le conseil d'administration d'un ordre professionnel peut imposer à l'un de ses membres conformément aux recommandations du conseil de discipline de cet ordre, une sanction administrative d'au moins 1 000,00 \$ et d'au plus 12 500,00 \$ pour une infraction au C. prof., à la loi constituant l'ordre professionnel ou à un des règlements adoptés conformément au code ou à ladite loi dont le membre a été déclaré coupable¹⁵⁰. Comme ce qui a été prévu dans la L.Q.E.¹⁵¹, le C. prof. prévoit qu'en cas d'infraction continue à la réglementation, cette continuité constitue, jour par jour, une infraction distincte¹⁵². Cependant, le C. prof. prévoit qu'en cas de récidive, le minimum et le maximum de l'amende sont portés au double¹⁵³ alors que nous avons vu que le législateur dans la L.Q.E. a fixé le montant de la S.A.P. et ce, même en cas de récidive.

¹⁴⁷ *Burnham c. Police de la Communauté Urbaine de Toronto*, [1987] 2 RCS 572 et *Trumbley et Pugh c. Police de la com. urb. de Toronto*, [1987] 2 RCS 577. Dans ces deux affaires il s'agissait de policiers au sein du corps de police urbaine de Toronto qui plaidaient le manque d'indépendance et d'impartialité de leur Comité de discipline contrairement à l'article 11 d) de la Charte.

¹⁴⁸ L'effet dissuasif de la sanction administrative a été davantage élaboré dans des arrêts où la régulation en cause était en matière d'économie ou de finance, tels que : *Martineau c. M.R.N.*, précité note 138, para. 33 à 39, *Cartaway Resources Corp. (Re)*, [2004] 1 R.C.S. 672, par. 55, *U.S. States Steel Corporation c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 176 (CanLII), para. 56 et 57 (demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée ([2011] C.S.C.R. No 364) et T. L. ARCHIBALD, K. E. JULL & K. W. ROACH, précité note 137, p. 15-2.

¹⁴⁹ L.R.Q., c. C-26, ci-après : «C. prof.».

¹⁵⁰ *Id.*, art. 116.

¹⁵¹ L.Q.E., art. 115.22.

¹⁵² C. prof., précité note 149, art. 156, al.3.

¹⁵³ *Id.*

La Cour d'appel du Québec s'est prononcée entre autres sur le sujet dans le cadre d'une faillite d'un notaire¹⁵⁴. Il faut savoir que le C. prof. prévoit au paragraphe c) de l'article 156 que le conseil d'administration d'un ordre professionnel peut imposer à l'un de ses membres conformément aux recommandations du conseil de discipline, une sanction administrative d'au moins 1 000,00 \$ et d'au plus 12 500,00 \$ pour chaque infraction à l'article 116 dont le membre a été déclaré coupable.

Ainsi, la Cour a dû trancher si un notaire était libéré de ses dettes, en l'espèce des amendes émises par le conseil de discipline de la Chambre des notaires à la suite d'une faillite personnelle. Selon la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*¹⁵⁵ une ordonnance de libération ne libère pas le failli de toute amende, pénalité, ordonnance de restitution ou de toute autre dette provenant d'un engagement ou d'un cautionnement en matière pénale. La Cour d'appel a soulevé les questions suivantes : l'amende imposée par un comité de discipline est certes une sanction, mais est-elle de la même nature qu'une amende en matière pénale ou criminelle? Est-ce le genre d'amende que le législateur veut voir survivre à une faillite? En réponse, la Cour a réaffirmé que l'objectif premier des ordres professionnels est la protection du public par l'encadrement de la relation entre les professionnels et les étrangers à la profession, deux parties privées¹⁵⁶. En ce sens, elle mentionne que le droit disciplinaire n'est pas édicté dans le but de promouvoir l'ordre public dans une sphère d'activité publique, contrairement au droit

¹⁵⁴ *Québec (Chambre des notaires) c. Dugas*, 2002 CanLII 41280 (QC CA).

¹⁵⁵ L.R.C. (1985), c. B-3, arts. 178(1), 178(1) a), 178(2).

¹⁵⁶ C. prof., précité note 149, art. 23.

criminel et pénal, mais de réglementer la conduite dans une sphère d'activité privée et limitée¹⁵⁷ que sont les actes réservés ou professionnels :

*« [...] En l'instance, les reproches faits à l'intimé étaient clairement destinés à maintenir la discipline (répondre au syndic) ainsi que certaines normes professionnelles (disponibilité et diligence) dans une sphère d'activité privée et limitée, la pratique du droit par les notaires. Quant aux amendes imposées, elles ne peuvent excéder 6 000 \$ par infraction (art. 156 c) du Code) et elles sont perçues par la Chambre des notaires (art. 158.1 du Code). Il ne s'agit donc pas d'amendes imposées pour une infraction contre l'ordre public et payable à un gouvernement. En somme, les amendes imposées par le comité de discipline de la Chambre des notaires sont fort différentes par leur nature de celles imposées en matière pénale et criminelle. »*¹⁵⁸

Le failli est donc libéré des amendes du Conseil de discipline.

D'ailleurs, le législateur québécois reconnaît expressément au *Code de procédure pénale*¹⁵⁹ que la sanction disciplinaire n'est pas une sanction de nature pénale:

« 1. Le présent code s'applique à l'égard des poursuites visant la sanction pénale des infractions aux lois, sauf à l'égard des poursuites intentées devant une instance disciplinaire. »

¹⁵⁷ *Québec (Chambre des notaires) c. Dugas*, précité note 154, para 19, voir également : *Béliveau c. Comité de discipline du Barreau du Québec*, [1992] R.J.Q. 1822, *Pharmaciens (Ordre professionnel des) c. Labonté*, 2008 QCTP 138.

¹⁵⁸ *Québec (Chambre des notaires) c. Dugas*, précité note 154, para. 20.

¹⁵⁹ L.R.Q., c. C-25.1, art. 1.

1.1.2.2. Les sanctions en matière de régulation économique et financière

Les sanctions issues des lois ayant une visée de régulation économique ou financière assurent parfois un rôle nettement règlementaire dans une sphère d'activité privée. Nous pouvons penser regrouper dans cette section notamment les sanctions en matière agro-alimentaire¹⁶⁰ par exemple, pour le contrôle de contingents de production¹⁶¹, de concurrence¹⁶², de réglementation de l'énergie¹⁶³ et dans une plus perspective plus macro-économique, nous pourrions y faire entrer les sanctions pécuniaires dans le domaine des relations de travail¹⁶⁴.

Parfois, ces sanctions concilient une deuxième visée. En effet, dans une certaine mesure, elles peuvent également être considérées comme une sanction engagée pour protéger le public conformément à la politique générale d'une loi. On peut penser regrouper les sanctions en matière fiscale¹⁶⁵ et douanière¹⁶⁶, de valeurs mobilières¹⁶⁷ et de contrôle des institutions financières¹⁶⁸. Seront étudiés uniquement les arrêts qui permettent d'illustrer nos propos.

¹⁶⁰ Le gouvernement fédéral a adopté la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, précité note 36, qui établit le régime de sanctions administratives pécuniaires pour l'application de la *Loi sur les produits agricoles au Canada*, L.R.C. (1985), c. 20 (4^e suppl.), de la *Loi sur la médiation en matière d'endettement agricole*, L.C. 1997, c. 21, de la *Loi relative aux aliments du bétail*, L.R.C. (1985), c. F-9, de la *Loi sur les engrais*, L.R.C. (1985), c. F-10, de la *Loi sur la santé des animaux*, L.C. 1990, c. 21, de la *Loi sur l'inspection des viandes*, L.R.C. (1985), c. 25 (1^{er} suppl.), de la *Loi sur les produits antiparasitaires*, L.C. 2002, c. 28, de la *Loi sur la protection des végétaux*, L.C. 1990, c. 22 et de la *Loi sur les semences*, L.R.C. (1985), c. S-8.

¹⁶¹ Par exemple : *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, DORS/2000-187, *Règlement sur les contingents du bois des producteurs de la Beauce*, c. M-35.1, r. 65, art. 36.

¹⁶² *Loi sur la concurrence*, L.R.C. (1985), c. C-34, art. 74 (1), para. (c).

¹⁶³ *Loi sur l'Office national de l'énergie*, précité note 36, art. 2. Voir aussi : *Patry c. Hydro-Québec*, [1999] R.J.Q. 688 (C.A.)

¹⁶⁴ *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, R.L.R.Q. c. R-20, art. 81 c) et *Loi sur les décrets de convention collective*, R.L.R.Q. c. D-2, art. 22

¹⁶⁵ Par exemple : *Loi sur la taxe d'accise*, L.R.C. (1985), c. E-15. Voir aussi : *Bisaillon c. La Reine*, [2006] 4 CTC 2249, *Canada (Procureur général) c. Consolidated Canadian Contractors Inc.*, [1999] 1 CF 209, *Canada c. Guindon*, 2013 CAF 153 (CanLII)*.

¹⁶⁶ *Loi sur les douanes*, L.R.C. 1985, c. 1 (2^e suppl.), art. 124(1), 135. Voir aussi : *Martineau c. M.R.N.*, précité note 138

¹⁶⁷ Au Québec, par exemple : *Loi sur les valeurs mobilières*, R.L.R.Q. c. V-1.1, arts 273.1 et 331, al. 1, para. 11.1 (ci-après : L.V.M.) et aussi *Loi sur les instruments dérivés*, R.L.R.Q. c. I-14.01 art. 134

¹⁶⁸ Au fédéral, par exemple: *Loi sur investissement Canada*, L.R.C. 1985, c. 28 (1^{er} suppl), art. 40, al. 2, para. (d), *Loi sur l'Agence de la consommation en matière financière du Canada*, L.C. 2001, c. 9 et sur le sujet : *Mega International Commercial Bank (Canada) v. Canada (Attorney General)*, 2012 FC 407 (la nature des sanctions administratives est discutée dans un contexte du contenu au devoir d'agir équitablement de l'organisme administratif).

Par exemple, les dispositions se rapportant aux pénalités administratives de la *Loi sur les douanes* ont été contestées dans l'arrêt *Martineau*¹⁶⁹ en 2004. Dans ce cas, l'appelant avait tenté d'exporter des véhicules à l'extérieur du Canada au moyen de fausses déclarations. Un agent des douanes réclame alors au contrevenant 350 000,00 \$ ce qui équivaut à la valeur présumée des biens, en vertu de l'article 124 de la *Loi sur les douanes*.

Pour mieux comprendre ce que constitue le régime des sanctions administratives pécuniaires dans la *Loi sur les douanes* et le fondement du litige dans la décision *Martineau*, il faut mentionner que l'article 124 de la *Loi sur les douanes* est à l'effet que l'agent qui croit, pour des motifs raisonnables, à une infraction à la *Loi sur les douanes* ou à ses règlements en relation avec des marchandises ou des moyens de transport peut, s'il ne les trouve pas ou si leur saisie est problématique, réclamer le paiement du montant, par avis écrit au contrevenant, équivalent à la valeur présumée des marchandises. Le contrevenant a donc contesté cet avis de réclamation d'un montant d'argent qui a été confirmé par le ministre du Revenu national. Il a fait appel de cette décision devant la Cour fédérale. Or, conformément aux règles de procédures de la Cour fédérale, le ministre du Revenu national, à titre d'intimé, a voulu procéder à un interrogatoire au préalable. Les contestations constitutionnelles de l'avis de réclamation de la *Loi sur les douanes* émanent de l'opposition du contrevenant à subir un interrogatoire préalable au motif qu'il irait à l'encontre de l'article 11 c) de la Charte qui assure une protection contre l'auto-incrimination.

¹⁶⁹ *Martineau c. Ministère du Revenu National*, précité note 138.

Dans le jugement *Martineau*, la Cour suprême qualifie la sanction de confiscation par avis de réclamation de sanction civile et mentionne que la *Loi sur les douanes* a pour objectifs de régir, d'encadrer et de contrôler la circulation transfrontalière des personnes et des marchandises¹⁷⁰ dans le but d'assurer la sécurité du territoire. Il est cependant difficile de soutenir qu'il s'agit d'une sphère d'activité privée selon l'un des critères permettant d'écarter l'application de l'article 11 de la Charte selon l'arrêt *Wigglesworth*.

À ce titre, la *Loi sur les douanes* prévoit la perception de droits et de taxes sur les marchandises qui transitent. Pour assurer le respect de la *Loi sur les douanes* et du système d'autodéclaration sur lequel elle se fonde, le législateur a mis en place des mécanismes civils et pénaux¹⁷¹. Le but des dispositions est d'assurer et de renforcer la conformité des importateurs avec la législation en matière douanière, tout en cherchant à préserver l'égalité pour les entreprises canadiennes et à s'assurer que la santé et la sécurité des canadiens soient protégées¹⁷². La confiscation de biens ou de leur valeur ainsi que les autres sanctions financières prévues par les lois fiscales sont de nature civile, et ce, malgré leur sévérité selon la Cour. De plus, le processus d'émission de la sanction est purement administratif et civil. Par conséquent, la Cour suprême conclut que l'appelant n'est pas un inculpé au sens de l'article 11 de la *Charte*.

En matière de régulation économique, divers organismes se sont vus confier une mission d'appliquer une politique gouvernementale. Par exemple, on peut penser à des organismes tels

¹⁷⁰ *Martineau c. Ministère du Revenu National*, précité note 138, aux para. 24 et 25.

¹⁷¹ *Id.*, para. 26.

¹⁷² Daniel L. KISELBACH, «Canada's New Enforcement System for Customs and Trade : the Administrative Monetary Penalty System», (2004) 32 *Int'l Bus. Law.*, 285.

que la Régie des alcools, des courses et des jeux, celui de l'Office national de l'énergie ou encore celui de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec¹⁷³. Ces organismes construits sur le même modèle ont en commun l'application de normes établies par une loi et ce, dans l'intérêt public¹⁷⁴.

Nous avons retenu un exemple en matière de gestion de l'offre de produits réglementés où la nature des sanctions administratives pécuniaires dans un contexte de prescription était en jeu. Dans la décision *Bombardier c. Éleveurs de volailles du Québec*¹⁷⁵, la Cour d'appel du Québec, devait trancher la question suivante : les sanctions émises par l'Office des Éleveurs de volailles du Québec¹⁷⁶ aux fermes Bombardier, pour avoir produit plus de poules que leur en permettait leur quota, étaient-elles assujetties à une prescription d'une année comme c'est le cas pour les infractions pénales ou alors à la prescription de trois ans de l'article 2925 du *C.c.Q.* en matière de créance personnelle ? Les parties ont saisi la Régie des marchés agricoles pour trancher la question. Dans leur demande de révision, les fermes Bombardier argumentaient que la Régie n'avait pas compétence pour entendre l'affaire, ceci revenant à la Cour du Québec, Chambre criminelle et pénale. Le débat s'est ensuite prolongé en révision judiciaire en Cour supérieure¹⁷⁷ et finalement en Cour d'appel.

La Cour d'appel reprend les critères établis dans *Wigglesworth* pour juger de la nature des réclamations de l'Office des Éleveurs de volailles. Il est pertinent de reprendre les dispositions

¹⁷³ Ci-après : la «Régie des marchés agricoles».

¹⁷⁴ Patrice GARANT, Philippe GARANT et Jérôme GARANT, *Précis de droit des administrations publiques*, 5^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2011, p.73.

¹⁷⁵ *Bombardier c. Éleveurs de volailles du Québec*, 2011 QCCA 1058 (CanLII).

¹⁷⁶ (ci-après : l' « Office des Éleveurs de volailles »).

¹⁷⁷ *Bombardier c. Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec*, 2008 QCCS 2378.

sur lesquelles se fondent les sanctions émises par l'organisme administratif qu'est l'Office des Éleveurs de volailles pour mieux comprendre comment les S.A.P. de la L.Q.E. s'insèrent dans une différente perspective. Ces sanctions se fondent sur l'article 92 du *Règlement sur la production et la mise en marché du poulet*¹⁷⁸, en vertu des pouvoirs que leur confère la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*¹⁷⁹ dont l'article 93 est reproduit ci-après :

« 93. Un office peut, par règlement, contingenter la production et la mise en marché du produit visé par le plan qu'il applique et, à cette fin, les assujettir aux conditions, restrictions et prohibitions qu'il détermine. Sans restreindre la portée du premier alinéa, un office peut, par règlement: [...]

6° imposer à tout producteur qui contrevient à un règlement pris en vertu du présent article une pénalité basée sur le volume ou la valeur du produit mis en marché ou la superficie cultivée ou exploitée et prévoir l'utilisation de cette pénalité à des fins particulières; »

L'article 92 du *Règlement sur la production et la mise en marché du poulet*¹⁸⁰ établit le calcul de la pénalité en fonction des kilogrammes excédentaires de poulets produits.

L'objectif général poursuivi par le législateur dans la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*¹⁸¹ et de l'article 93 est clair : c'est une loi qui vise à ordonner la production et la mise en marché des produits agricoles et alimentaires et de la

¹⁷⁸ R.L.R.Q., c. M-35.1, r 292.

¹⁷⁹ R.L.R.Q., c. I-14.01.

¹⁸⁰ Précité note 178.

¹⁸¹ Précité note 179.

pêche notamment¹⁸². Cette loi habilite des offices spécifiques selon le secteur de production à regrouper les producteurs sous un plan conjoint et met en place la Régie. Cette dernière a aussi pour mission de favoriser une mise en marché efficace et ordonnée des produits agricoles et alimentaires, mais aussi d'assurer le développement de relations harmonieuses entre les différents intervenants, notamment les offices et les producteurs, la résolution des difficultés qui surviennent dans le cadre de la production et la mise en marché de ces produits en tenant compte des intérêts des consommateurs et de la protection de l'intérêt public¹⁸³. Pour renforcer le caractère administratif des sanctions émises par l'Office des éleveurs de volailles et la sphère privée dans laquelle elles interviennent, nous mentionnerons que les pouvoirs des offices sont subordonnés à la volonté de l'assemblée des producteurs, laquelle est elle-même soumise à l'autorité de la Régie¹⁸⁴. Les sanctions administratives pécuniaires utilisées dans ce cadre relèvent davantage de l'autodiscipline des producteurs¹⁸⁵. La Cour d'appel juge sans hésitation, que ces sanctions émises par l'Office des éleveurs de volailles sont de nature civile et par conséquent, elles ne sont pas prescrites. Il s'agit donc d'un exemple très exact de l'application de l'arrêt *Wigglesworth* à la fois sur la nature privée de la sanction dans le sens où celle-ci vise à régir des relations entre personnes privées dans un secteur d'activité restreint, mais aussi en ce que la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche* a pour objectif de tenir compte des intérêts des consommateurs et de la protection de l'intérêt public.

¹⁸² *Id.*, art. 1.

¹⁸³ *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, précité note 179, art. 5.

¹⁸⁴ *Bombardier c. Éleveurs de volailles du Québec*, précité note 175, para. 42.

¹⁸⁵ *Id.*, para. 43.

Un autre secteur où les sanctions administratives de type pécuniaire sont largement utilisées et qui a donné lieu à un contentieux important est celui des valeurs mobilières. En effet, diverses législatures ont incorporé de telles sanctions dans leur législation encadrant les courtiers en valeurs mobilières¹⁸⁶. Au Québec, la L.V.M. crée le Bureau de décision et de révision qui a le pouvoir d'émettre des sanctions administratives pécuniaires à une personne qui a, par un acte ou une omission, contrevenu ou aidé à l'accomplissement d'une telle contravention à la L.V.M., ou à l'un de ses règlements¹⁸⁷. Ces pénalités, destinées à maintenir l'efficacité et l'intégrité des marchés financiers, mais aussi la protection du public et la confiance du public envers les marchés financiers¹⁸⁸, n'ont jamais été assimilées à des procédures pénales.

De plus, les sanctions administratives pécuniaires dans le domaine des valeurs mobilières sont un bon exemple du fait que les conséquences de la sanction ne sont pas considérées comme un facteur déterminant quand il est question d'évaluer si une sanction administrative est par sa nature même, pénale, tel que l'avait mentionné la Cour suprême dans l'arrêt *Wigglesworth*. Effectivement, les montants en cause sont substantiellement élevés et peuvent se chiffrer en millions de dollars pour une amende civile. Or, nous verrons qu'il s'agit là d'un montant qui est proportionnel avec les profits que peut engendrer cette activité¹⁸⁹ dans la finalité de produire un réel effet dissuasif.

¹⁸⁶ *Security Act*, R.S.O. 1990, c. S-5, art. 127 (Ontario); *Securities Act*, R.S.B.C. 1996, c. 418 (Colombie Britannique), *Security Act*, R.S.A. 2000, c. S-4 (Alberta); *Securities Act*, R.S.N.S. 1989, c. 418, art. 135 (Nouvelle-Écosse).

¹⁸⁷ L.V.M., art. 273.1.

¹⁸⁸ voir notamment : *Cartaway Resources Corp. (Re)*, précité note 148, au para. 56, *Brousseau c. The Alberta Securities Commission*, [1989] 1 RCS 301, p. 314 et 320-321, *Rowan c. Ontario Securities Commission*, 2012 ONCA 208 (CanLII), aux para. 44 et 48, *Canada (Attorney General) v. United States Steel Corp.*, précité note 148, *Lavallee v. Alberta (Securities Commission)*, 2010 ABCA 48, 317 D.L.R. (4th) 373, aux para. 20 à 29, *Re Barry and Alberta Securities Commission*, (1986), 25 D.L.R. (4th) 730 (C.A.) at pp. 735-736; *Autorité des marchés financiers c. Steven Demers*, 10 mars 2006, Vol. 3, n° 10, BAMF; *Gordon Capital Corp. v. Ontario (Securities Commission)*, [1991] O.J. No. 934 (Ont. Div. Ct.).

¹⁸⁹ *Lavallee v. Alberta (Securities Commission)*, précité note 188, aux para. 23 et 26, contra : *Thow v. B.C. (Securities Commission)*, 2009 BCCA 46 (CanLII), aux para. 33 à 50.

On retrouve également des sanctions administratives pécuniaires dans certains domaines tels que l'assurance emploi au fédéral dans la *Loi sur l'assurance-emploi*¹⁹⁰ et en matière de relation de travail au Québec dans la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*¹⁹¹ et la *Loi sur les décrets de convention collective*¹⁹². L'objectif de ces dernières lois est le respect des décrets de convention collective de travail, d'assurer un traitement juste aux salariés ou employés visés par ces conventions. Essentiellement, dans ces deux dernières lois, les sanctions visent le maintien de l'équilibre dans la relation privée qu'est celle entre un employeur et un employé.

Finalement, l'affaire *Guidon* présente un cas de sanction administrative pécuniaire utilisée dans le cadre de la *Loi sur l'impôt et sur le revenu*¹⁹³. Les faits se résument à l'émission de pénalités s'élevant à un montant total de 546 747,00 \$ à Mme Guidon par le ministère du Revenu national pour des reçus de dons à un organisme de bienfaisance qu'elle savait ou aurait dû savoir qu'ils pourraient être utilisés par des contribuables pour un crédit d'impôt injustifié. La Cour suprême confirme le test de l'arrêt *Wigglesworth*, à savoir qu'une procédure est de nature criminelle de par sa nature même lorsqu'elle vise à promouvoir l'ordre et le bien-être public dans une sphère d'activité public et elle est administrative lorsqu'elle vise principalement l'observation de règles dans une sphère limitée. Cependant, elle reprend les considérations établies dans l'arrêt *Martineau et Shubley* pour s'attarder essentiellement à

¹⁹⁰ L.C. 1996, c. 23, art. 38.

¹⁹¹ précité note 164, art. 81, para. c).

¹⁹² précité note 164, art. 22, para. c).

¹⁹³ L.R.C. 1985, c. 1 (5^{ème} suppl.), art. 163.2. Ci-après : «L.I.R.»

la procédure d'émission de la sanction. La sphère d'activité réglementée de la loi devient un indice secondaire dans la détermination de la nature des procédures. En lien avec l'objet de la L.I.R., la Cour suprême se contente de mentionner que le but ultime de la L.I.R. est l'obtention de recettes par l'État sur la base de l'auto-déclaration¹⁹⁴, et elle ne s'attarde pas à ranger les sanctions administratives pécuniaires de la L.I.R. dans une sphère d'activité publique ou privée.

Ainsi, parmi les caractéristiques communes aux sanctions administratives pécuniaires, on remarque qu'elles interviennent pour encadrer des comportements dans une sphère d'activité limitée et entre des protagonistes privés tout en conciliant un objectif de protection du public en général. Elles sont accessoires au pouvoir des organismes administratifs de réguler et de surveiller des activités au cœur de leur spécialisation¹⁹⁵. Dans certains cas, l'analyse fondée uniquement sur le caractère privé ou public de la sphère d'activité réglementée a été délaissée, par exemple, dans les arrêts *Martineau* et *Guindon*.

1.2. Le but visé par la sanction administrative

1.2.1. Définition du critère

Ce deuxième critère qui participe à la caractérisation d'une sanction administrative est peut-être le plus difficile à saisir. L'essentiel de cet argument cherche à savoir si une sanction a davantage une visée punitive ou dissuasive, que préventive. Ces deux objectifs ont traditionnellement été utilisés pour distinguer et justifier les différences entre les infractions

¹⁹⁴ *Guindon c. Canada*, précité note 128, para. 54.

¹⁹⁵ *Lavallee v. Alberta (Securities Commission)*, précité note 188, aux para. 23.

criminelles qui portent atteinte aux valeurs fondamentales de notre société (les actes de violences ou de fraude) et les infractions contre le bien-être public ou réglementaire¹⁹⁶ qui se rapportent à des activités légitimes et quotidiennes, par exemple, en matière de restauration, circulation routière, vente d'alcool...

Rappelons que l'établissement du régime de droit pénal pour sanctionner les délits environnementaux commence véritablement à partir de l'arrêt *R. c. Sault Ste-Marie*¹⁹⁷, en 1978. La Cour suprême du Canada, dans cet arrêt fondamental, établissait pour les prochaines décennies la distinction entre les infractions criminelles et les infractions pénales, dites réglementaires, statutaires ou contre le bien-être public, auxquelles appartiennent généralement les infractions en matière de délit environnemental. Les neuf juges de la Cour suprême du Canada ont établi unanimement trois catégories d'infractions¹⁹⁸ et il nous apparaît nécessaire d'élaborer sur la raison d'être de cette création pour mieux comprendre où les sanctions administratives s'insèrent dans le spectre des sanctions.

Les infractions « criminelles » comme telles, s'attardent à la notion de faute et cherche à réprimer. Ce sont celles où la *mens rea* doit être prouvé par le ministère public, c'est-à-dire, l'existence réelle d'un état d'esprit coupable au moment de la commission du crime chez l'accusé. Pour paraphraser les propos du juge Dickson, le ministère public doit établir un élément moral, à savoir, que l'accusé a commis l'acte prohibé intentionnellement ou sans se

¹⁹⁶ *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154, 216, 217, 219, 221, 233 et suiv. et *Sa majesté la Reine c. La corporation de la ville de Sault Ste-Marie*, précité note 24, aux p. 1302 et 1302.

¹⁹⁷ *Id.*

¹⁹⁸ *Id.*, aux p. 1325-1326.

soucier des conséquences, en pleine connaissance des faits constitutifs de l'infraction¹⁹⁹. À ce titre, la simple négligence ne peut entraîner un verdict de culpabilité parce que dans le contexte d'une poursuite criminelle, l'accusé est alors innocent aux yeux de la loi.

À l'opposé, les infractions de «responsabilité absolue», utilisées pour encadrer des activités par ailleurs légitimes, entraînent la condamnation du contrevenant sur l'unique preuve qu'il a commis l'acte prohibé. L'état d'esprit dans lequel se trouve le contrevenant n'est pas un élément constitutif de l'infraction, le contrevenant ne peut se disculper en prouvant qu'il n'a pas voulu les conséquences de son geste. Pour faire le lien avec les sanctions administratives pécuniaires, mentionnons dès lors que le juge Dickson était d'avis que les infractions contre le bien-être public pouvaient être considérées comme une branche du droit administratif, n'eût été de l'utilisation de la procédure criminelle²⁰⁰.

Ainsi, l'arrêt *R. c. Sault Ste-Marie* retrace le besoin de se débarrasser de la nécessité de prouver la *mens rea* pour préserver le bien-être public face à des activités à risque de conséquences néfastes et regrettables :

« [...] la protection des intérêts sociaux exige que les personnes qui poursuivent certaines activités respectent des normes élevées de diligence et de prudence, et qu'elles seront probablement incitées à les respecter si elles savent que l'ignorance ou l'erreur ne les excuseront pas. On dit que la suppression de toute échappatoire est une incitation à prendre plus de mesures préventives, en vue d'éviter les erreurs et les accidents. Le deuxième argument est fondé sur l'efficacité administrative. Si l'on prend en considération la difficulté de prouver la culpabilité morale et le nombre

¹⁹⁹ *Id.*, p. 1309.

²⁰⁰ *Id.*, p. 1303.

d'affaires mineures qui viennent quotidiennement devant les tribunaux, la preuve de la faute est, en termes de temps et d'argent, un fardeau trop lourd à imposer à la poursuite. Presque tous les contrevenants échapperaient à la condamnation si l'on exigeait à chaque fois la preuve de l'intention. Ceci, en plus du travail énorme qu'entraîne la preuve de la mens rea dans chaque affaire, encombrerait les rôles des tribunaux et gênerait l'application de la législation réglementaire qui resterait virtuellement sans effet. En résumé, la responsabilité absolue, nous dit-on, est le moyen le plus efficace d'assurer le respect de la législation réglementaire mineure et les buts sociaux à atteindre sont d'une importance telle qu'ils l'emportent sur la conséquence fâcheuse de punir ceux qui sont moralement innocents. Comme justification additionnelle, on insiste sur le fait que les peines imposées sont habituellement légères et qu'être trouvé coupable d'une infraction contre le bien-être public n'entraîne pas la flétrissure attachée à un verdict de culpabilité pour une infraction criminelle.»

Ainsi, les infractions contre le bien-être public étaient traditionnellement des infractions de responsabilité absolue, sous prétexte que la protection des intérêts publics et sociaux passait avant celle des intérêts individuels.

La Cour suprême se montra plus convaincue par les arguments contre la responsabilité absolue. Elle estima alors possible de créer un régime intermédiaire d'infraction. Ainsi, dans les infractions de « responsabilité stricte », le poursuivant n'a pas à mettre en preuve l'existence d'une *mens rea*. Dans ces types d'infractions, la preuve de la commission des actes composant l'infraction, emporte une présomption d'intention coupable. Cependant, l'accusé a la possibilité d'écarter sa responsabilité en faisant la preuve de moyen de défense, par exemple, qu'il a pris toutes les précautions nécessaires et raisonnables pour éviter d'être en contravention à la loi.

La reconnaissance de cette catégorie d'infraction, était un juste équilibre entre la nécessité de règlementer les activités à risque de compromettre le bien-être public, la quasi impossibilité pour le ministère public de prouver hors de tout doute la *mens rea* et le malaise à punir celui qui n'a pas commis de faute²⁰¹.

Finalement, la Cour suprême établissait que les infractions contre le bien-être public étaient, par présomption réfragable, de responsabilité stricte et non de responsabilité absolue. L'État peut donc repousser cette présomption, selon l'économie générale de la réglementation, l'objet de la législation, la gravité de la peine et la précision des termes utilisés dans la disposition²⁰².

La Cour suprême a eu l'occasion de réitérer que la réprobation liée à la faute morale n'était pas l'objectif des infractions réglementaires ou contre le bien-être public qui ont essentiellement un rôle de dissuasion. Premièrement, d'après le juge Laforest dans la décision *Thomson Newspapers Ltd.*²⁰³, le but des infractions réglementaires est, non pas de faire respecter des valeurs, mais d'obtenir des résultats et d'inciter la population à se conformer aux règlements. Le juge Cory l'exprimait ainsi dans l'arrêt *R. c. Wholesale Travel Group Inc* :

« On estime depuis toujours qu'il existe une raison logique de faire une distinction entre les crimes et les infractions réglementaires. Des actes ou des actions sont criminels lorsqu'ils constituent une conduite qui, en soi,

²⁰¹ Odette NADON, « Vingt-cinq ans d'environnement à la Cour suprême du Canada », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, vol. 193, *Développements récents en droit de l'environnement (2003)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2003, p. 179, à la page 188.

²⁰² *Sa majesté la Reine c. La corporation de la ville de Sault Ste-Marie*, précité note 24, p.1326. Voir infra, p. 132.

²⁰³ *Thomson newspapers ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 RCS 425, 510-511.

est si odieuse par rapport aux valeurs fondamentales de la société qu'elle devrait être complètement interdite. Le meurtre, l'agression sexuelle, la fraude, le vol qualifié et le vol sont si répugnants pour la société que l'on reconnaît universellement qu'il s'agit de crimes. Par ailleurs, une certaine conduite est interdite, non pas parce qu'elle est en soi répréhensible mais parce que l'absence de réglementation créerait des conditions dangereuses pour les membres de la société, surtout pour ceux qui sont particulièrement vulnérables.

Les lois de nature réglementaire ont pour objectif de protéger le public ou divers groupes importants le composant (les employés, les consommateurs et les automobilistes pour n'en nommer que quelques-uns) contre les effets potentiellement préjudiciables d'activités par ailleurs légales. La législation réglementaire implique que la protection des intérêts publics et sociaux passe avant celle des intérêts individuels et avant la dissuasion et la sanction d'actes comportant une faute morale. Alors que les infractions criminelles sont habituellement conçues afin de condamner et de punir une conduite antérieure répréhensible en soi, les mesures réglementaires visent généralement à prévenir un préjudice futur par l'application de normes minimales de conduite et de prudence.

Il s'ensuit que les infractions réglementaires et les crimes expriment deux concepts de faute différents. Étant donné que les infractions réglementaires ne visent pas principalement la conduite elle-même mais plutôt ses conséquences, on peut penser que la déclaration de culpabilité relative à une infraction réglementaire comporte un degré de culpabilité considérablement moins important qu'une déclaration de culpabilité relative à un crime proprement dit. Le concept de faute en matière d'infractions réglementaires repose sur une norme de diligence raisonnable et, comme tel, ne suppose pas la même réprobation morale que la faute criminelle. La déclaration de culpabilité d'un défendeur

relativement à une infraction réglementaire n'indique rien de plus que le fait que celui-ci n'a pas respecté la norme de diligence prescrite»²⁰⁴.

La distinction entre les infractions criminelles et pénales ayant été établie, voyons maintenant comment la jurisprudence a traité de l'objectif poursuivi par les sanctions administratives pécuniaires et si elles se distinguent foncièrement des infractions contre le bien-être public.

Dans la décision *Wigglesworth*, la Cour suprême considérait les amendes délivrées à l'agent ayant commis des voies de faits tout à fait conformes au maintien de la discipline et de l'ordre dans une sphère d'activité privée et limitée. Ces amendes n'étaient pas destinées à réparer un tort causé à la société en général, mais visaient à maintenir la discipline dans les rangs de la G.R.C.²⁰⁵.

1.2.2. Cas d'application

Ainsi les sanctions administratives pécuniaires ne sont pas une punition, mais elles visent à corriger une situation de non-conformité pour assurer «une efficacité réglementaire accrue»²⁰⁶. C'est dans ce sens aussi que les propos de la juge Wilson s'inscrivent : ne sont pas des procédures pénales de par leur nature, les sanctions administratives imposées dans le cadre d'un régime de réglementation d'une activité dont l'objectif vise à "corriger une situation" ou encore à «protéger le public»²⁰⁷.

²⁰⁴ R. c. *Wholesale Travel Group Inc.*, précité note 196, p. 154, 216, 217, 219, 221, 233 et suiv.

²⁰⁵ R. c. *Wigglesworth*, précité note 130, au para. 24.

²⁰⁶ Gaston PELLETIER, «Les sanctions administratives pécuniaires», dans Conférence des juristes de l'État, *Le nouveau régime de sanctions administratives pécuniaires en droit de l'environnement*, Actes de la XXe conférences des juristes de l'État, Cowansville, Yvon Blais, 2013, p. 523.

²⁰⁷ R. c. *Wigglesworth*, précité note 130, para 24 et D. MCLEOD, précité note 129, p. 65.

À notre avis, l'arrêt *Re Cartaway Ressources Corps*²⁰⁸ a confirmé que les sanctions administratives pécuniaires occupent le même terrain que les infractions contre le bien-être public, dans la mesure où l'objectif des deux sanctions est très similaire. Dans cette affaire, la Commission des valeurs mobilières de la Colombie-Britannique avait émis une sanction administrative pécuniaire en vertu de l'article 162 de la *Securities Act*²⁰⁹ contre deux individus pour ne pas avoir respecté l'obligation de prospectus. Essentiellement, les individus avaient orchestré l'achat, par l'entremise de la compagnie Cartaway Ressources, d'un claim minier prisé. Cet achat devait leur permettre de faire un profit substantiel à se partager. Cartaway était une compagnie de location de benne à ordures et ce changement important dans ses activités s'est fait sans divulgation aux investisseurs, via une dispense de prospectus à laquelle les individus n'avaient pas droit. La Cour suprême, dans le cadre d'une révision judiciaire, estime alors que l'amende de 100 000,00\$ émise par la Commission des valeurs mobilières était raisonnable même s'il s'agissait du montant maximal prévu par la loi, renversant le jugement de la Cour d'appel. La Commission avait pris en compte la nécessité d'envoyer un message clair qui dissuaderait les autres investisseurs d'adopter une conduite inappropriée, et cela dans le but de protéger les marchés des valeurs mobilières. La Cour d'appel avait quant à elle estimé déraisonnable la pénalité de 100 000,00 \$ au motif qu'une sanction administrative ne pouvait remplir un objectif de dissuasion générale. Le juge Lebel confirme dans un premier temps que «la dissuasion générale constitue l'un des objectifs de la détermination de la peine en droit pénal»²¹⁰ mais conclut que les sanctions administratives pécuniaires pouvaient légitimement poursuivre un rôle dissuasif en général, c'est-à-dire, à l'égard de l'ensemble de la

²⁰⁸ Précité, note 145.

²⁰⁹ Précité, note 186.

²¹⁰ *Cartaway Resources Corp. (Re)*, précité note 148, par. 53.

communauté, parce que cette dissuasion permettait la protection du public contre la fraude et, comme le faisait remarquer un auteur²¹¹, la prévention même des comportements prohibés. La Cour suprême mentionnait :

« 60. [...] Au contraire, il est raisonnable de considérer qu'il s'agit d'un facteur pertinent, voire nécessaire, dans l'établissement d'ordonnances de nature à la fois protectrice et préventive. La juge Ryan l'a d'ailleurs reconnu dans sa dissidence : [TRADUCTION] « La notion de dissuasion générale n'est ni punitive ni réparatrice. Une pénalité qui se veut généralement dissuasive est celle qui vise à décourager ou à empêcher les autres de se livrer à de tels comportements » (par. 125).

61. Le Nouveau Petit Robert (2003) définit ainsi le mot « préventif » : « [q]ui tend à empêcher (une chose fâcheuse) de se produire ». Une pénalité qui se veut généralement dissuasive est celle qui vise à empêcher une chose de survenir; elle décourage les autres de se livrer à des actes fautifs semblables. En un mot, une mesure de dissuasion générale constitue une mesure préventive. [...]»²¹²

Dans l'arrêt *Martineau*, le juge Fisch confirme aussi le rôle dissuasif des sanctions administratives pécuniaires par rapport aux infractions criminelles :

«[...] il est exact d'affirmer que la confiscation compensatoire vise à produire un effet dissuasif. Cela est tout à fait compréhensible dans un système d'autodéclaration. La fraude doit être découragée et les infractions sévèrement punies pour assurer la viabilité du régime.

²¹¹ Patrick MICHEL, «Droit pénal et sanctions administratives pécuniaires : quelques considérations pour prévenir la confusion des genres et faciliter la cohabitation», dans Conférence des juristes de l'État, *Le nouveau régime de sanctions administratives pécuniaires en droit de l'environnement*, Actes de la XXe conférences des juristes de l'État, Cowansville, Yvon Blais, 2013, p. 539.

²¹² *Cartaway Resources Corp. (Re)*, précité note 148, par. 60-61.

*Toutefois, les poursuites en responsabilité civile et les instances disciplinaires visent aussi à dissuader d'éventuels contrevenants. Elles ne constituent pas pour autant des procédures criminelles.»*²¹³

Citons une autre décision provenant du domaine des valeurs mobilières qui nous permet de voir à quel point les tribunaux canadiens se refusent à accorder aux sanctions administratives pécuniaires un caractère punitif. Dans ce domaine, nous l'avons vu, les pénalités monétaires peuvent être excessivement élevées. Il s'agit donc d'évaluer si l'aspect punitif prime sur l'aspect réglementation de l'activité et protection du public. Ainsi, dans une décision de la Cour d'appel d'Ontario²¹⁴, le demandeur *Rowan* cherchait à faire déclarer inconstitutionnel le règlement qui permettait à la Commission sur les valeurs mobilières d'imposer une sanction administrative pécuniaire d'un million de dollars pour chaque contravention à la *Ontario Securities Act*²¹⁵, en vertu de l'article 11 d) de la Charte Canadienne. Or, en l'espère, le nombre de transactions frauduleuses de délits d'initié s'élevaient à 7 410,00 \$. La Cour d'appel²¹⁶ a balayé l'argument selon lequel une sanction administrative de plus de 7 000 000 000,00 \$ de dollars remplissait des fins punitives²¹⁷. Appliquant la jurisprudence contemporaine²¹⁸, la cour conclut qu'une sanction de 1 000 000,00 \$ n'a pas de fins punitives telles que le sont les procédures de nature criminelle ou quasi-criminelle et par conséquent, il ne s'agit pas d'une procédure couverte par l'article 11 de la Charte. La pénalité reste de nature administrative, étant donné son caractère accessoire à la réglementation d'un secteur particulier. Voici un passage éloquent sur la visée de telles sanctions administratives pécuniaires :

²¹³ *Martineau c. M.R.N.*, précité note 138, p. 749.

²¹⁴ *Rowan v. Ontario Securities Commission*, précité note 188, para. 4.

²¹⁵ Précitée note 186, art. 127.

²¹⁶ *Rowan v. Ontario Securities Commission*, précité note 188, para 44 et 48.

²¹⁷ *Id.*, para. 26.

²¹⁸ *Martineau c. M.R.N.*, précité note 138, au para. 38, *Cartaway Resources Corp.*, précité note 148; *Canada (Attorney General) v. United States Steel Corp.*, précité note 148, *Lavallee v. Alberta (Securities Commission)*, précité note 188. Contra : *Thow v. B.C. (Securities Commission)*, précité note 189, aux para. 33 à 50.

« [49] Penalties of up to \$1 million per infraction are, in my view, entirely in keeping with the Commission's mandate to regulate the capital markets where enormous sums of money are involved and where substantial penalties are necessary to remove economic incentives for non-compliance with market rules. [...]

[51] Penalties at the level of \$1 million almost certainly have a deterrent purpose, but that does not make them penal in nature. [...]

[52] I agree with the Commission's conclusion, at para. 56, that an administrative penalty of \$1 million is not *prima facie* penal:

In pursuit of the legitimate regulatory goal of deterring others from engaging in illegal conduct, the Commission must, therefore, have proportionate sanctions at its disposal. The administrative penalty represents an appropriate legislative recognition of the need to impose sanctions that are more than "the cost of doing business". In the current securities regulation and today's capital markets context, a \$1,000,000 administrative penalty is not prima facie penal.»²¹⁹

Ainsi, malgré le caractère élevé des amendes, l'objectif premier n'est pas de punir le contrevenant. La particularité de l'activité en question commande d'imposer de telles amendes pour accomplir l'objectif premier de la sanction, soit la prévention par la dissuasion et ce, pour le maintien de l'intégrité et l'efficacité des marchés financiers²²⁰. Le caractère prospectif de la sanction fait référence à la prévention des risques qui peuvent être encourus par l'activité régulée²²¹, d'où la grande discrétion des Commissions sur les valeurs mobilières et des

²¹⁹ Rowan v. Ontario Securities Commission, précité note 188, aux para. 49 à 52.

²²⁰ Lavallée c. Autorité des marchés financiers, 2011 QCBDR 12, aux para. 46 à 60 et Autorité des marchés financiers c. Steven Demers, précité note 188, para. 31.

²²¹ Id.

amendes substantiellement élevées qui peuvent atteindre plusieurs millions de dollars par infraction :

«A statutory power to impose fines that comes along with little statutory guidance will not be subject to s. 11 as long as it is exercised in a way so as to achieve proper administrative aims.»²²²

Dans l'arrêt *Guindon*, l'infraction visait des tiers qui fournissaient de l'information trompeuse en matière fiscale, les tiers en question étaient les planificateurs et les spécialistes en déclaration de revenus (par opposition aux contribuables). L'article 163. 2 (4) de la L.I.R. se lit :

« (4) La personne qui fait un énoncé à une autre personne ou qui participe, consent ou acquiesce à un énoncé fait par une autre personne, ou pour son compte, (ces autres personnes étant appelées « autre personne » au présent paragraphe, aux paragraphes (5) et (6), à l'alinéa (12)c) et au paragraphe (15)) dont elle sait ou aurait vraisemblablement su, n'eût été de circonstances équivalant à une conduite coupable, qu'il constitue un faux énoncé qui pourrait être utilisé par l'autre personne, ou pour son compte, à une fin quelconque de la présente loi est passible d'une pénalité relativement au faux énoncé. »

Cette pénalité s'applique donc à la personne qui prépare une déclaration de revenus frauduleuse pour un contribuable ou qui fournit des conseils fiscaux trompeurs, sciemment ou dans des circonstances équivalant à une conduite coupable²²³. Mme Guindon faisait valoir que puisque la pénalité s'appliquait à des personnes non régies par la L.I.R., la procédure dérogeait à l'objet général de la loi qui était le recouvrement des impôts. Implicitement, Mme Guindon plaidait que l'objet de la procédure débordait du champ réglementaire assuré par la L.I.R.

²²² *Canada (Attorney General) v. United States Steel Corp.*, précité note 148, au para. 80.

²²³ *Guindon c. Canada*, précité note 128, para. 55 à 57.

Pour la Cour suprême, l'objectif de la procédure prise en vertu de l'article 163.2 (4) de la L.I.R. est de promouvoir l'honnêteté des spécialistes en déclaration de revenus et de les dissuader de commettre une faute lourde ou un acte encore plus grave, ce qui permet la viabilité du système d'auto-déclaration sur lequel repose la L.I.R.²²⁴. Le fait qu'un large groupe de personnes peut être visé par la sanction (banques, conseillers financiers, comptables...) favorise l'observation de la loi et la procédure n'est pas criminelle parce qu'elle vise des tiers²²⁵.

À notre avis, étant donné l'état du droit, il est très difficile de soutenir qu'une sanction administrative est de par sa nature quasi-criminelle. Premièrement, l'aspect punitif des sanctions administratives pécuniaires a été constamment évacué, même lorsqu'il était question de sanctionner des tiers et des valeurs morales, telle que l'honnêteté et cela, au nom de l'efficacité du régime. À cela, ajoutons que même les sanctions pénales réglementaires favorisent l'objectif de dissuasion et prévention. Un auteur a qualifié l'objectif de dissuasion comme étant devenu «*l'apanage des sanctions administratives pécuniaires*» voir même sa «*justification cardinale*»²²⁶. Deuxièmement, le critère de la protection du public soulevé dans *Wigglesworth* se présente souvent lorsque la sanction intervient dans une sphère d'activité public et dans l'intérêt public. Rappelons que ce dernier critère devait permettre d'établir si une procédure administrative était pénale de par sa nature. Ce même constat a été fait par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *United States steel Corp.*²²⁷ qui concluait que les procédures

²²⁴ *Guindon c. Canada*, précité note 128, para. 62 et 70.

²²⁵ *Id.*

²²⁶ Patrick MICHEL, précité note 211, p. 539.

²²⁷ Précité, note 148.

ayants un objectif d'intérêt public peuvent être ou non de nature pénale et que ce seul critère n'est pas déterminant dans l'analyse. Troisièmement, dans l'affaire *Guidon*, la Cour suprême du Canada a refusé de considérer quasi-criminelle une procédure sanctionnant des tiers pour des déclarations trompeuses. L'ensemble de ces éléments nous laisse croire que l'objectif de la sanction et son processus d'émission sont déterminants pour considérer l'application de l'article 11 de la Charte, plus que la sphère d'activité réglementée. Cette conclusion, nous le verrons, nous permettra évacuer la possibilité que les S.A.P. de la L.Q.E. sont de nature pénale.

1.3. Le processus menant à l'imposition de la sanction administrative

1.3.1. La procédure pénale

Ainsi, le troisième critère pour évaluer si une sanction administrative peut être, de par sa nature, pénale s'attarde au processus menant à l'imposition de la sanction²²⁸. L'examen du processus se penche donc notamment sur l'institution ou l'organisme qui émet la sanction, le mode de détermination de la sanction et les règles procédurales qui s'appliquent²²⁹.

Par exemple, les amendes en matière de sécurité routière sont délivrées par le biais d'une sommation délivrée par un agent de la paix, voire un juge. En cas de contestation, la procédure est conduite par le procureur public qui a le fardeau d'établir hors de tout doute raisonnable, la culpabilité du contrevenant. Traditionnellement, le juge du procès est chargé de déterminer la peine applicable, en l'absence d'amende minimale, selon la gravité de l'infraction et le degré

²²⁸ *Martineau c. M.R.N.*, précité note 138, au para. 45

²²⁹ *Mega International Commercial Bank (Canada) v. Canada (Attorney General)*, précité note 168.

de responsabilité du contrevenant. Bien que ces infractions engendrent des conséquences très négligeables, elles sont néanmoins des procédures d'ordre criminel ou quasi-criminel de par leur nature même et relèvent sans aucun doute de l'article 11 de la Charte²³⁰.

Ainsi, la possibilité qu'une infraction donne lieu à la fois à une sanction administrative et à une poursuite criminelle ou pénale n'est pas pertinente pour évaluer le caractère pénal de la sanction : le critère approprié est celui de la nature des procédures pour émettre la sanction, et non celui de la nature de l'acte²³¹. À ce titre, dans l'arrêt *Wigglesworth*, ce n'est pas parce que les voies de faits commises par l'agent de la G.R.C. sont passibles de sanctions criminelles que la qualification du processus interne et disciplinaire de la sanction administrative est affectée.

Dans l'arrêt *Shubley*²³², la question soumise à la Cour suprême était celle de savoir si les procédures disciplinaires du centre de détention constituaient une déclaration de culpabilité et une punition pour une infraction visée à l'article 11 de la Charte de nature à suspendre les procédures criminelles intentées subséquemment sur la base de la protection constitutionnelle contre le double péril. Dans cette affaire, l'appelant, lui-même détenu, a assailli un autre détenu ce qui lui valu l'isolement cellulaire pendant cinq jours et un régime alimentaire réduit. Par la suite, la victime a déposé une plainte pour voies de fait, causant des lésions corporelles. La Cour suprême a suivi le même raisonnement que dans l'arrêt *Wigglesworth* et a mentionné que la détermination du caractère criminel des procédures dépend non pas de la nature de l'acte qui est à l'origine de ces procédures, mais de la nature des procédures elles-mêmes. L'article 11

²³⁰ *Re McCutcheon and City of Toronto*, (1983), 147 D.L.R. (3d) 193 (H.C.).

²³¹ *Guindon c. Canada*, précité note 128, para. 67 et 68 et *Martineau c. M.R.N.*, précité note 138, para. 27 à 30.

²³² *R. c. Shubley*, [1990] 1 R.C.S. 3, p. 18-19

h) protège contre la répétition des procédures de nature criminelle, mais il n'empêche pas que deux sortes de procédures, les unes criminelles et les autres non criminelles, soient prises à la suite du même acte. Ainsi, comme l'indique la juge McLachlin :

« *La détermination du caractère criminel des procédures dépend non pas de la nature de l'acte qui est à l'origine de ces procédures, mais de la nature des procédures elles-mêmes [...]* »²³³

(nos soulignements)

En conséquence, Shubley est comptable à l'État de son crime, à la victime, du préjudice qu'il lui a causé et aux autorités de la prison, du manquement à la discipline.

De plus, la décision *Wigglesworth* nous amène à nous attarder à un indice supplémentaire dans l'évaluation de la procédure. La Cour suprême mentionne que si l'organisme qui bénéficie de la redistribution des montants récupérés œuvre dans l'atteinte des objectifs de la loi, il y a plus de chances que les amendes soient délivrées pour réguler un secteur d'activité privé. À titre d'exemple, les amendes perçues en vertu de l'article 45 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* doivent être non pas versées dans le Fonds du revenu consolidé, mais plutôt être utilisées dans l'intérêt de la G.R.C.

1.3.2. Divers exemples de processus administratifs

En matière disciplinaire au Québec, les amendes sont imposées par les ordres professionnels²³⁴, personnes morales publiques²³⁵ qui sont les seuls à pouvoir juger de la

²³³ *Id.*, p. 18-19

conduite de leurs membres, à la suite d'une enquête faite par leurs pairs. Le *Code des professions*²³⁶ leur confie une mission de service public. Les tribunaux de droit commun peuvent juger de la faute professionnelle, mais seulement pour ce qui est d'attribuer des dommages-intérêts pour manquement à une responsabilité civile. Ainsi, c'est le syndic qui saisit le conseil de discipline et l'émission de la sanction est du ressort exclusif de ce dernier. S'il y a lieu, ultérieurement, le Tribunal des professions²³⁷ pourra intervenir ce qui établit en soit le caractère privé des organisations et de leur réglementation.

Toujours en matière de discipline, cette fois, au sein des corps policiers, la Cour suprême est d'avis que la pire sanction qui peut être imposée à l'agent qui, par exemple, a eu une conduite déshonorante, est le congédiement. Or, le congédiement est une mesure civile émise par l'employeur qui a pour objectif fondamental non pas de punir l'employé au sens habituel de ce terme (pour le dissuader ou le corriger ou peut-être, pour appliquer une certaine forme moderne de châtiment), mais plutôt de soulager l'employeur du fardeau que représente l'employé qui a démontré qu'il n'est pas à la hauteur de sa tâche²³⁸.

C'est probablement dans l'arrêt *Martineau* que le processus d'émission de la sanction a été le plus étudié et qui dévoile mieux comment nos cours de justice déterminent le caractère administratif d'une sanction. Le juge Fish commentait la différence entre l'amende et la confiscation compensatoire, deux sanctions prévues dans la *Loi sur les douanes*. La procédure de confiscation compensatoire par avis de réclamation est considérée comme un mécanisme de

²³⁴ *Québec (Chambre des notaires) c. Dugas*, précité note 154.

²³⁵ P. GARANT, P. GARANT et J. GARANT, précité note 174, p. 50.

²³⁶ *C. prof.*, précité note 149.

²³⁷ *C. prof.*, précité note 149, art. 45.1, al. 2.

²³⁸ *Burnham c. Police de la Communauté Urbaine de Toronto*, précité note 147.

recouvrement civil qui a lieu lorsque l'agent ne peut pas saisir les marchandises à l'égard desquelles il a des motifs de croire qu'une infraction a été commise. Le processus de confiscation compensatoire comporte quatre étapes qui sont conformes au droit administratif canadien. En premier, l'agent des douanes doit avoir des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la *Loi sur les douanes* a été commise et constater la difficulté ou l'impossibilité de saisir les marchandises. Il peut ensuite exiger du contrevenant un montant égal à la valeur de ces biens en émettant un avis de confiscation compensatoire. La personne visée par cet avis peut demander au ministre du Revenu national de réviser la décision de l'agent des douanes²³⁹. Le présumé contrevenant a trente jours pour faire valoir ses prétentions et présenter sa preuve, par écrit, au ministre²⁴⁰. En troisième lieu, le ministre rend sa décision sur la validité de la confiscation compensatoire²⁴¹. Finalement, cette décision n'est susceptible d'appel ou de toute autre forme d'intervention que dans les quatre-vingt-dix jours et se fait par voie d'action devant la Cour fédérale²⁴². Lors de cette révision, les parties à l'instance sont identifiées comme au civil, c'est-à-dire un demandeur et un défendeur²⁴³. La Cour suprême conclut sur la non application de l'article 11 de la Charte en mentionnant:

« 45. Ce processus a donc peu en commun avec la procédure pénale. En effet, la confiscation compensatoire n'incolpe personne. Aucune dénonciation n'est déposée contre qui que ce soit. Personne n'est arrêté. Personne n'est sommé de comparaître devant une cour de juridiction pénale. Aucun casier judiciaire n'en résulte. Au pire des cas, une fois la procédure administrative et les appels épuisés, si l'avis de confiscation

²³⁹ *Loi sur les douanes*, précitée note 166, al. 129 (1) d).

²⁴⁰ *Id.*, art. 130 (2) et (3).

²⁴¹ *Id.*, art. 131.

²⁴² *Id.*, art. 131 (3).

²⁴³ *Id.*, art. 135 (1).

*compensatoire est maintenu et que la personne redevable refuse toujours de payer, cette dernière risque d'être contrainte civilement de le faire. »*²⁴⁴

En matière de contingents, dans la décision *Bombardier c. Les éleveurs de volailles*²⁴⁵, la Cour d'appel du Québec analyse aussi le processus menant à l'imposition de la sanction par l'Office des Éleveurs de volaille et aussi le mode de détermination du montant. Elle conclut que le processus diffère fondamentalement de celui auquel les tribunaux de droit commun sont soumis lorsqu'ils déterminent une peine suite à la commission d'une infraction. En effet, la hauteur de la pénalité est le fruit d'une opération mathématique exécutée à partir des paramètres prévus par la *Loi sur la mise en marché des produits agricole*²⁴⁶ qui mentionne qu'un office peut, par règlement, imposer à tout producteur qui contrevient à la Loi ou à ses règlements une pénalité basée sur le volume ou la valeur du produit mis en marché ou la superficie cultivée ou exploitée. Ce processus est effectivement très loin du processus de détermination de la peine en matière pénale. De plus, c'est la Régie qui est responsable de contrôler les décisions émises par l'office des éleveurs de volailles. La Régie est l'organisme administratif qui a une juridiction prioritaire, voire exclusive, d'arbitrer les litiges et les différends qui touchent à l'interprétation ou à l'application des instruments prévus à la Loi²⁴⁷. Le processus d'émission et de révision de la sanction sont d'ordre administratif en tout point.

Dans la décision *Lavallee*²⁴⁸, la cour a également conclu que l'obligation de verser les montants récupérés des sanctions pécuniaires à la Commission des valeurs mobilières de

²⁴⁴ *Martineau c. M.R.N.*, précité note 138, par. 45.

²⁴⁵ Précité note 175.

²⁴⁶ Précité note 166, art. 93 para. 6.

²⁴⁷ *Bombardier c. Éleveurs de volailles du Québec*, précité note 175, para. 60.

²⁴⁸ *Lavallee v. Alberta (Securities Commission)*, précité note 188.

l'Alberta, l'organisme administratif qui émet la pénalité, sert à qualifier la sanction de privée et pour les fins de l'organisme réglementaire. Au même titre, la moitié des sommes perçues par l'Autorité des marchés financiers du Québec provenant de pénalité administrative sont versées dans le Fonds pour l'éducation et la saine gouvernance²⁴⁹.

En conclusion, nous pouvons dire que l'étude du processus d'émission de la sanction confirme dans tous les cas étudiés le caractère administratif de la procédure et se distingue nettement d'une amende pénale instituée par une procédure criminelle. La révision de la sanction se fait selon les principes de droit administratif et par conséquent, nos cours de justice considèrent alors la sanction comme étant accessoire au pouvoir de mettre en œuvre les politiques publiques en incitant à l'observation du régime administratif²⁵⁰.

2. LA NATURE DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES PÉCUNIAIRES DE LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

Nous avons donc vu qu'une personne visée par une sanction ne pourra se qualifier d'inculpé au sens de l'article 11 de la Charte si l'objectif de la loi est d'encadrer des relations privées, si l'objet de la sanction est davantage prospectif et dissuasif et si le processus d'imposition de la sanction est administratif. Il conviendra donc de reproduire les critères développés par la jurisprudence et d'analyser si une personne ou une municipalité qui reçoit une S.A.P. en vertu de la L.Q.E. ou de ses règlements peut-être un «inculpé» au sens de l'article 11 de la Charte.

²⁴⁹ *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*, c. A-33.2 arts. 38.1 et 38.2.

²⁵⁰ *Guindon c. Canada*, précité note 128, para 81.

Nous analyserons dans un premier temps les objectifs de la L.Q.E. et des dispositions établissant le régime des S.A.P. Dans un deuxième temps, nous tenterons de définir le but visé par les S.A.P. et finalement nous commenterons le processus d'émission des S.A.P.

2.1. L'objectif de la Loi sur la qualité de l'environnement

2.1.1. Une loi d'intérêt public

La place de l'environnement a été hissée au rang de valeur fondamentale au sein de la société canadienne²⁵¹. La Cour suprême parle d'un devoir individuel et collectif de préserver l'environnement naturel.

Lors de l'adoption de la L.Q.E. en 1972, l'intention du législateur québécois était de faire de la protection de l'environnement une préoccupation majeure pour ceux qui mènent des activités susceptibles de modifier la qualité du niveau de vie et de doter la province d'un code de normes et de pratiques en la matière. L'importance de la protection de l'environnement découle des nombreuses modifications qu'a connues la L.Q.E. depuis son adoption et particulièrement avec l'adoption du projet de loi 89 qui a rehaussé la sévérité des peines du régime pénal.

La L.Q.E. est une loi d'ordre public en ce que personne ne peut y déroger²⁵². Elle vise à protéger un bien commun. Ce caractère d'ordre public de la L.Q.E. a été énoncé à de

²⁵¹ *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031, par. 55, *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, précité note 1, p. 16-17.

²⁵² *Val-Bélair c. Entreprises Raymond Denis inc.*, [1993] R.J.Q. 637, 646 (C.A.), *M.R.C. d'Abitibi c. Ibitiba Ltée* (2 avril 1993), Québec, n° 200-09-000515-905 (C.A.), p. 13, *Constantineau c. Municipalité de Saint-Adolphe d'Howard*, [1996] R.D.J. 154 (C.A.), Jean HÉTU et Jean PIETTE, *Le droit de l'environnement du Québec*, (1978) 38 R. du B. 233 (2e partie), p. 235.

nombreuses reprises par nos cours de justice²⁵³. La Cour suprême dans la décision *Cie pétrolière Impériale ltée*²⁵⁴ énonçait :

« La législation québécoise reflète la préoccupation croissante du législateur et de la société d'assurer la préservation de l'environnement. Ce souci ne correspond pas seulement à la volonté collective de le protéger dans l'intérêt de ceux qui, aujourd'hui, y vivent, y travaillent ou en exploitent les ressources. Il témoigne peut-être de la naissance d'un sentiment de solidarité entre les générations et d'une dette environnementale envers l'humanité et le monde de demain. »

C'est incontestablement une loi qui vise à protéger la santé et le bien-être de l'ensemble de la population en éliminant les sources de contamination ou de pollution et en contrôlant les exploitations pour protéger le milieu de vie des québécois pour le présent et le futur²⁵⁵:

*« L'intention législative générale est donc claire. [...] La protection de l'environnement est désormais considérée comme ne relevant pas de l'ordre privé, de l'approximation et du bon vouloir des propriétaires et usagers, mais devient un projet collectif, appuyé par une législation et une réglementation civile, administrative et pénale, symboles du caractère d'intérêt et d'ordre public qu'elle revêt. »*²⁵⁶

Si par l'application de la L.Q.E., ce sont les valeurs collectives et fondamentales d'une société que l'on protège, il est tentant de conclure que les infractions en vertu de cette loi visent la

²⁵³ *Procureur général du Québec c. Société du parc industriel du centre du Québec*, [1979] C.A. 357, p. 360; *Procureur général du Québec c. Carrière Landreville inc.*, [1981] C.S. 1020, p.1027; *Lafarge Canada inc. c. Procureur général du Québec*, [1994] R.J.Q. 1832 (C.A.), p. 1836; *Québec (Procureur général) c. Aliments Breton inc.*, 2008 QCCQ 4715 (CanLII).

²⁵⁴ *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, précité note 2, para. 20.

²⁵⁵ *Procureur général du Québec c. Carrière Landreville*, précité note 253, p.1027.

²⁵⁶ *Municipalité Régionale de comté d'Abitibi c. Ibitiba ltée*, précité note 252, p.16.

punition et l'exemplarité, objectifs associés aux sentences pour les crimes portant atteinte aux valeurs morales d'une société.

2.1.2. Une loi d'application générale

Dans la poursuite de ses objectifs d'assainir la qualité du milieu ambiant et de prévenir sa dégradation²⁵⁷, la L.Q.E. a une portée générale. Dès son adoption en 1972, la L.Q.E. a mis en œuvre deux régimes fondamentaux de contrôle de qualité de l'environnement. Le premier, sous la forme d'une prohibition générale de pollution par l'article 20 qui met en place un contrôle curatif, d'application immédiate et qui affecte la collectivité toute entière²⁵⁸. L'article se lit comme suit :

« Émission d'un contaminant.

20. Nul ne doit émettre, déposer, dégager ou rejeter ni permettre l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par règlement du gouvernement.

Émission d'un contaminant.

La même prohibition s'applique à l'émission, au dépôt, au dégagement ou au rejet de tout contaminant, dont la présence dans l'environnement est prohibée par règlement du gouvernement ou est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens.»

²⁵⁷ *Texaco Canada Inc. c. Montréal (Communauté urbaine de)*, J.E. 94-1242 (C.Q.Ch. civ.), p. 46.

²⁵⁸ *Procureur général du Québec c. Enfouissements de St-Valerien Inc.*, C.S. St-Hyacinthe, no 750-05-0002420916, 28 janvier 1992, j. Laflamme.

Véritable *clef de voûte*²⁵⁹ du système de protection de l'environnement, l'article 20 de la L.Q.E. impute une responsabilité pénale par le biais de l'article 115.32 L.Q.E. et une administrative par le biais de l'article 115.26 L.Q.E. à toute personne qui enfreint la prohibition prévue au deuxième alinéa de l'article 20 relativement à l'émission, au dépôt, au dégagement ou au rejet d'un contaminant dont la présence dans l'environnement est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens. Pour bien évaluer la portée réelle de cette infraction générique²⁶⁰ de pollueur formulée en termes généraux, il faut tenir compte des définitions d'«environnement» et surtout de la notion très large de «contaminant» données à l'article premier de la L.Q.E.²⁶¹ :

« «Environnement»: l'eau, l'atmosphère et le sol ou toute combinaison de l'un ou l'autre ou, d'une manière générale, le milieu ambiant avec lequel les espèces vivantes entretiennent des relations dynamiques;

«Contaminant»: une matière solide, liquide ou gazeuse, un micro-organisme, un son, une vibration, un rayonnement, une chaleur, une odeur, une radiation ou toute combinaison de l'un ou l'autre susceptible d'altérer de quelque manière la qualité de l'environnement; »

²⁵⁹ Odette NADON, «Les volets de l'article 20 ont-ils besoin d'être changés?», dans Service de la formation continue, Barreau du Québec, vol. 270, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007, p. 295, à la page 297.

²⁶⁰ P. HALLEY, précité note 8, p. 7.

²⁶¹ L. GIROUX, précité note 6, à la page 269.

L'article 20 de la L.Q.E. s'appliquant à tout rejet de contaminants effectué par une personne au Québec, sans égard à ce que le contaminant soit réglementé ou non²⁶², une S.A.P. peut être émise *a priori* pour une très vaste gamme de comportements que le fonctionnaire jugerait préjudiciables à l'environnement. Les mêmes commentaires peuvent être formulés à l'égard du deuxième grand mécanisme de contrôle contenu dans la L.Q.E. caractérisé par l'article 22 de la L.Q.E.²⁶³. Effectivement, cet article impose l'obligation d'obtenir préalablement du ministre²⁶⁴ un certificat d'autorisation à toute personne qui entend ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ou augmenter la production d'un bien ou d'un service, s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement²⁶⁵. Celui qui entreprend une activité susceptible d'altérer l'environnement sans autorisation est passible d'une amende pénale²⁶⁶ et d'une S.A.P.²⁶⁷. Les prohibitions et obligations qui y sont énoncées s'appliquent donc à tous les citoyens, toutes les entreprises, toutes les municipalités du Québec et aussi à tous les ministères, organismes publics et sociétés d'État²⁶⁸. La L.Q.E. est une loi d'application générale.

²⁶² J. PIETTE, précité note 21, à la page 334.

²⁶³ L. GIROUX, précité note 6, à la page 276.

²⁶⁴ *Lafarge Canada Inc. c. Québec (P.G.)*, précité note 253.

²⁶⁵ L.Q.E., art. 22, al.1. L'alinéa 2 de l'article 22 prévoit quant à lui l'obligation pour quiconque qui érige ou modifie une construction, exécute des travaux ou des ouvrages, entreprend l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ou augmente la production d'un bien ou d'un service dans un cours d'eau à débit régulier ou intermittent, dans un lac, un étang, un marais, un marécage ou une tourbière d'obtenir préalablement du ministre un certificat d'autorisation. Voir aussi : L. GIROUX, précité note 6, p. 282.

²⁶⁶ L.Q.E., art. 115.31.

²⁶⁷ *Id.*, art. 115.25.

²⁶⁸ *Id.*, art. 126.

L'innovation du législateur québécois est d'avoir introduit des pénalités administratives de type pécuniaire dans une loi d'ordre public d'application générale²⁶⁹ et ce, nous l'avons vu, pour toutes les infractions possibles puisque le régime des S.A.P. québécois s'applique à tous, c'est-à-dire, au-delà des personnes exerçant des « activités privées ou à caractère économique »²⁷⁰.

Nous avons vu que la Cour suprême du Canada fondait en partie sa justification d'écarter la Charte parce que les domaines d'application des sanctions administratives pécuniaires étaient de l'ordre de la sphère privée²⁷¹.

Dans les cas étudiés jusqu'à maintenant par les tribunaux canadiens, nous avons vu que les sanctions administratives pécuniaires régissaient essentiellement des activités économiques ou financières, où elles s'appliquaient à un domaine d'activité limité et privé. Il est probablement plus facile de voir dans ces cas-là, que le recours à la sanction monétaire va de soi avec le pouvoir de réglementation et de surveillance de ces organismes administratifs. Mais la L.Q.E. n'a pas pour seul objet la réglementation d'un secteur d'activité donné ou de sanctionner certains rapports considérés d'intérêt public entre personnes privées. La L.Q.E. sanctionne les comportements de tous, dès qu'il y a une susceptibilité d'atteinte à l'environnement. Un auteur mentionne :

« La L.Q.E. est d'une tout autre nature. Les gestes les plus anodins de la vie de tous les jours peuvent exposer le justiciable à une sanction. La libération dans l'environnement d'un contaminant susceptible d'un effet nuisible exposerait une personne physique à une pénalité administrative de 2000 \$ pour chaque jour de manquement constaté. Un contaminant peut être un son, une odeur, il peut aussi être une

²⁶⁹ R. DAIGNEAULT, précité, note 10, p. 263 et 264 et F. GAUVIN et A. PARENT, précité note 44, p. 504.

²⁷⁰ M.-C. BELLEMARE et J.-M. LEBLANC, précité note 69, p. 16.

²⁷¹ R. c. *Wigglesworth*, précité note 130, p. 560.

*matière dangereuse comme bien des substances domestiques le sont. Nous ne sommes plus ici dans une sphère limitée d'activité. La loi vise tout citoyen dans à peu près toutes les sphères possibles d'activité. La jurisprudence environnementale nous livre des centaines de jugements mettant en cause des particuliers, mais aussi des entreprises de toute nature, des secteurs primaire, secondaire et même tertiaire, des PME aux multinationales. La loi rejoint toutes les entreprises, qu'il s'agisse de l'industrie lourde, de l'extraction minière ou du petit commerce de nettoyage à sec.»*²⁷²

A cela, nous ajouterons que la plupart des sanctions administratives pécuniaires que nous avons étudiées sont fondées sur la théorie de l'acceptation des conditions. Effectivement, nous avons vu que les régimes des sanctions administratives pécuniaires ayant cours dans les autres législatures ne sont pas applicables à toute personne et à tout comportement mais régissent soient des personnes spécifiques («*regulated person*» dans le cas de la législation ontarienne), soient des activités économiques précises, dans lesquelles le contrevenant s'est volontairement engagé²⁷³. Ce sont des lois dont le respect est tributaire de l'autocontrôle et de déclarations volontaires²⁷⁴, un aspect qui a servi à justifier ces sanctions par les tribunaux²⁷⁵. En s'engageant dans l'activité, la personne accepte implicitement d'en respecter les règles. L'argument de l'acceptation des conditions a été développé dans notre droit par le juge La Forest dans la décision *Thomson News paper*²⁷⁶ et permettait de fonder la distinction faite entre les infractions criminelles et les infractions pénales de nature réglementaire et le traitement différent que reçoivent ces deux infractions aux fins de l'application des

²⁷² R. DAIGNEAULT, précité, note 10, p. 266.

²⁷³ J. PIETTE, précité note 21, p. 331.

²⁷⁴ R. c. *Fitzpatrick*, précité note 83, p. 177-178.

²⁷⁵ *Martineau c. M.R.N.*, précité note 138, par. 26 et 38; R. DAIGNEAULT, précité, note 10, p. 264.

²⁷⁶ *Thomson newspapers ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, précité note 203, aux pp. 506 et 507.

garanties²⁷⁷. Essentiellement, le juge La Forest mentionne que le droit pénal, ou dans notre analyse les pénalités administratives pécuniaires, fixe les limites de ce qui constitue une conduite acceptable, restreignant dans une certaine mesure la liberté individuelle afin de préserver la liberté d'autrui. Une conduite qui n'est pourtant pas fondamentalement criminelle en soi et mais qui brime certainement la liberté du citoyen. La restriction des libertés du contrevenant repose donc sur le postulat qu'il a choisi délibérément et consciemment de se livrer à l'activité encadrée.

Il écrit :

*« [...] ce degré de vie privée auquel le citoyen peut raisonnablement s'attendre peut varier considérablement selon les activités qui le mettent en contact avec l'État. Dans une société industrielle moderne, on reconnaît généralement que de nombreuses activités auxquelles peuvent se livrer des particuliers doivent malgré tout être plus ou moins réglementées par l'État pour veiller à ce que la poursuite des intérêts des particuliers soit compatible avec les intérêts de la collectivité dans la réalisation des buts et des aspirations collectifs. En raison de la décision qu'elle a prise de s'engager dans le domaine réglementé, on peut considérer que la personne assujettie à la réglementation a accepté certaines conditions d'entrée. »*²⁷⁸

(nos soulignements)

²⁷⁷ R. c. *Wholesale Travel Group Inc.*, précité note 196, R. c. *Beare*, [1988] 2 R.C.S. 387, *Nisbett c. Manitoba (Human Rights Commission)*, 1993 CanLII 3366 (MB CA). Voir également : Christopher SHERRIN, «Distinguishing Charter Rights in Criminal and Regulatory Investigations: What's the Purpose of Analyzing Purpose?», (2010) 48 *Alta. L. Rev.*, 93; Anne-Marie BOISVERT, Hélène DUMONT et Alexandre STYLIOU, «En marge de l'affaire Lacroix-Norbourg : les enjeux substantifs et punitifs suscités par le double aspect, réglementaire et criminel, de certains comportements frauduleux dans le domaine des valeurs mobilières», (2009) 50 *C. de D.*, 469; Paul CASSIDY, «Charter arguments not welcomed by S.C.C. for environmental offences *Environmental Debate*», (August 9, 1996), vol. 16, n° 12, *The Lawyers Weekly*, 10, à la page 10; Paul CASSIDY, «Do regulatory offences abrogate basic legal rights?», (June 2, 1995), vol. 15, n°05, *The Lawyers Weekly*, 8, à la page 8; Christin SCHMITZ, «Accused voluntarily waived their rights under s. 11(d) of Charter S.C.C. upholds N.B. 'automatic conviction' law», (November 15, 1996) vol. 16 n° 26 *The Lawyers Weekly*, 20, à la page 20; David J. MULLAN and Deirdre HARRINGTON, «The Dampening Effects of Blencoe», (2002) 27 *Queen's L.J.*, 879; Gerald OWEN, «Civil standard in firearms offence doesn't violate Charter», (November 13, 1992) vol. 12 n° 27, *The Lawyers Weekly*, 14, à la page 14; Douglas N. HUSAK, «Varieties of Strict Liability», (1995) 8 *Can. J.L. & Juris.*, 189.

²⁷⁸ *Id.*

La protection à laquelle le citoyen peut raisonnablement s'attendre varie selon les activités qui le mettent en contact avec l'État. Dans l'arrêt *Wigglesworth*, la Cour mentionne que :

« [...] la personne en devenant membre de la Gendarmerie, a accepté de s'intégrer dans un ensemble de rapports spéciaux, d'accepter certaines fonctions et responsabilités, de se soumettre à certaines restrictions à sa liberté d'action et à sa conduite et à certaines mesures coercitives et punitives prescrites pour mettre à exécution ce à quoi elle s'est engagée. Ces modalités constituent les éléments essentiels d'un statut auquel elle a souscrit volontairement et qui touche à ce qui, selon le droit général, constitue les droits civils, c'est-à-dire les actes et les comportements qui ne lui sont pas interdits comme citoyen. »

Or, il est vrai que les S.A.P. ne s'appliquent pas seulement aux personnes qui "contractent" avec l'État pour exercer une activité dont l'Administration encadre l'activité. La L.Q.E. encadre certes des activités précises et a donné lieu à l'adoption de nombreux règlements, mais elle est une loi qui s'applique à tous pour préserver un patrimoine commun. Ce constat avait été souligné par le juge Gonthier dans la décision *Canadien Pacifique Ltée*²⁷⁹ alors qu'il commentait la portée de l'article 13 de la *Loi sur la protection de l'environnement*²⁸⁰ de l'Ontario, qui est similaire à l'article 20 de la L.Q.E.

Il est probable que si les S.A.P. avaient été applicables uniquement aux personnes qui ont entrepris une activité précise et qui, pour se faire détiennent une autorisation, le régime aurait moins prêté le flanc aux critiques²⁸¹.

²⁷⁹ *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, précité note 251, para. 57.

²⁸⁰ Précitée, note 49.

²⁸¹ C. DUCHAINE et N. DUBÉ, précité note 22, p. 240, J.PIETTE, précité note 21, p. 332, R. DAIGNEAULT, précité note 10, p. 266.

Le fait que la L.Q.E. soit une loi qui réglemente un secteur public est peut-être le seul argument sérieux sur lequel la doctrine peut prendre appui pour tendre à qualifier les S.A.P. de régime de droit pénal. Cependant, nous sommes d'avis que la pertinence de ce critère a été diluée²⁸², voire même écarté complètement, dans l'arrêt *Wigglesworth* lui-même, mais aussi dans la jurisprudence qui en découle.

En effet, il est indéniable que la *Loi sur les douanes*²⁸³ a un effet dans une sphère publique, dans le but d'assurer la protection de la santé et de la sécurité des canadiens. Or, cela n'a pas empêché la Cour suprême dans l'arrêt *Martineau* de qualifier le régime de compensation monétaire de régime administratif et de reprendre un passage clef de l'arrêt *Wigglesworth* à l'effet que les procédures de nature administrative engagées pour protéger le public conformément à la politique générale d'une loi ne sont pas de nature pénale²⁸⁴. Un courant doctrinal est d'ailleurs de cet avis²⁸⁵.

De plus, dans la décision *United States Steel Corp.*, la Cour d'appel fédérale est venue, en 2011, limiter la portée de cette distinction en estimant que la présence d'un objectif d'intérêt public n'était pas nécessairement déterminante pour qualifier une sanction administrative de pénale²⁸⁶.

²⁸² P. MICHEL, précité note 211, p. 540.

²⁸³ Précitée, note 166.

²⁸⁴ R. c. *Wigglesworth*, précité note 130, p. 560 et *Martineau c. M.R.N.*, précité note 138, au para. 21, F. GAUVIN et A. PARENT, précité note 44, p.481.

²⁸⁵ *Id.*, p. 504.

²⁸⁶ *Canada (Attorney General) v. United States Steel Corp.*, précité note 148, para. 47.

Finalement, dans la récente affaire *Guindon*, la Cour suprême a qualifié d'administrative les pénalités émises aux planificateurs et aux spécialistes en déclarations de revenus, personnes autres que les contribuables, sur la base que ces sanctions favorisent l'observation de la L.R.I. et font partie intégrante du système pour le recouvrement des recettes de l'État²⁸⁷.

D'ailleurs, les autres critères développés par la jurisprudence nous permettent de qualifier les S.A.P. de régime administratif qui vise à protéger le public conformément à la politique générale d'une loi.

2.2. L'objectif des sanctions administratives pécuniaires dans la Loi sur la qualité de l'environnement

En effet, un certain courant doctrinal soutient que les sanctions administratives à caractère pécuniaire ont, contrairement aux sanctions administratives, telles la suspension ou la révocation de permis ou les ordonnances ministérielles, une visée punitive dominante, voire exclusive comme dans le cas des sanctions prévues par le droit criminel²⁸⁸. Nous présenterons les arguments développés par la doctrine sur ce point. Toutefois, les décisions des tribunaux précédemment étudiées nous permettent de conclure que ces arguments ne sont pas suffisants pour remettre en question l'aspect prospectif et dissuasif du régime.

²⁸⁷ *Guindon c. Canada*, précité note 128, para. 70.

²⁸⁸ P. ISSALYS et D. LEMIEUX, précité note 17, p. 979, D. MCLEOD, précité note 129, p. 60, R. DAIGNEAULT, précité note 10, p. 271, Christopher SHERRIN, précité note 192.

Premièrement, le projet de loi 89 a été intitulé : « *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'en renforcer le respect* »²⁸⁹ et, selon son préambule même, les modifications vise à accentuer le caractère répressif de la L.Q.E. pour en assurer le respect. Le législateur fait référence à l'augmentation des peines pour les sanctions pénales, mais également à l'adoption du régime des S.A.P. qui, elles aussi, participent à assurer la mise en œuvre de la loi par une sanction en cas de non-respect.

Deuxièmement, la terminologie employée²⁹⁰ pour désigner les S.A.P. s'approche sensiblement de celle du registre pénal²⁹¹ et ce, même si le législateur a qualifié les contraventions donnant lieu à une S.A.P. de « manquement » alors qu'en matière pénale il réfère à une « infraction ». De plus, le fait que les S.A.P. soient un calque du régime pénal et non pas accessoires à des régimes d'autorisation réglementés est un argument qui a aussi été avancé pour les qualifier de sanctions pénales²⁹². La différenciation entre les deux régimes se situerait uniquement au niveau du montant. Finalement, la publicité du registre public des S.A.P. engendrerait un stigmatisme qui est caractéristique des condamnations pénales.

Or, ces différents arguments occultent la mention expresse du législateur dans la L.Q.E. des deux objectifs qui sous-tendaient l'émission d'une S.A.P.²⁹³. Le premier objectif est d'inciter le contrevenant à prendre rapidement les mesures requises pour se conformer à la L.Q.E. et le second de dissuader la répétition du délit. À cela, nous pouvons ajouter l'objectif de dissuader

²⁸⁹ P.L. 89, *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'en renforcer le respect*, 2^e sess., 39^e leg., Québec, 2011 (sanctionné le 5 octobre 2011), L.Q., 2011, c. 20.

²⁹⁰ Initialement, le terme « pénalité administrative » était envisagé. Voir : Québec, Assemblée nationale, Commission des transports et de l'environnement, « Projet de loi n° 89: *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'en renforcer le respect* », (2011) 42(6) *Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement*.

²⁹¹ J. PIETTE, précité note 21, p. 328 et R. DAIGNEAULT, précité note 10, p. 256.

²⁹² T. L. ARCHIBALD, K. E. JULL & K. W. ROACH, précité note 137, p. 15-32, et J. PIETTE, précité note 21, p. 333.

²⁹³ L.Q.E., art. 115.13, al. 2, para. 1.

le contrevenant de commettre d'autres manquements. Or, ces objectifs sont du ressort même des sanctions administratives, tel qu'il a été établi par les tribunaux²⁹⁴.

Nous croyons donc que les S.A.P. ont une visée préventive et s'inscrivent directement dans la protection de l'intérêt public qui passe par une efficacité des outils mis à la disposition de l'Administration chargée de l'application de la L.Q.E.²⁹⁵.

2.3. Le processus administratif

Nous avons étudié dans la première partie de ce texte le processus qui mène à l'émission de la S.A.P. dans la L.Q.E. Il ne s'agit pas de reprendre l'analyse qui en a été faite mais davantage de commenter l'argument en lui-même.

Ainsi, le CCEQ est l'unité administrative du ministère qui a pour mission de veiller au respect de la législation environnementale en vérifiant la conformité des activités pouvant causer un dommage à l'environnement. Cette unité est celle qui applique les mesures de prévention, de protection, et de réparation et qui émet l'avis de réclamation au contrevenant sur la foi des inspections réalisées.

La personne ou la municipalité qui reçoit la S.A.P. n'est pas convoquée dans le cadre de procédures pénales; bien au contraire, nous avons vu que l'émission et la révision de la sanction se font par des organismes administratifs et selon les principes de droit administratif.

²⁹⁴ *Martineau c. M.R.N.*, précité note 138, para. 33 à 39, *Cartaway Resources Corp. (Re)*, précité note 148, par. 55, *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, précité note 196, 154, 216, 217, 219, 221, 233 et suiv., *United States Steel Corporation c. Canada (Procureur général)*, précité note 148, para. 56 et 57.

²⁹⁵ F. GAUVIN et A. PARENT, précité note 44, p. 505.

De plus, ce sont les inspecteurs du CCEQ qui sont en quelque sorte la branche exécutive du ministère qui enquêtent et ce sont les Directeurs régionaux du CCEQ, notamment, qui émettent l'avis de réclamation au contrevenant.

En suivant les enseignements de l'arrêt *Martineau*, confirmé dans l'arrêt *Guindon*, l'avis de réclamation est une procédure civile de perception qui se traduit en cas de non-paiement des sommes dues par des moyens de recouvrement civils. Nous avons vu que les sommes recueillies étaient versées au Fonds vert, attribuées à la mise en œuvre de certains programmes d'assainissement ou à vocation environnementale.

De plus, les personnes autorisées à émettre les S.A.P. n'appliquent pas des principes de détermination de la peine, comme un juge au criminel ou quasi-criminel²⁹⁶. En effet, nous avons vu que le montant de l'avis de réclamation est expressément prévu par le législateur et catégorisé selon l'article de loi qui a été enfreint. C'est donc le législateur lui-même qui a marqué une gradation dans les comportements et qui parfois tient compte de la turpitude du contrevenant. Par exemple, nous avons vu que dans le Cadre général d'application, on assimile à un manquement grave un comportement qui porte atteinte à l'autorité du ministre ou encore lorsque le contrevenant adopte une conduite répréhensible.

Finalement, la révision de la sanction émise est faite par le Bureau de réexamen, organe administratif indépendant du CCEQ, dont les membres ont été nommés par le ministre de l'environnement. La procédure d'émission et de révision de la S.A.P. a donc beaucoup de point en commun avec la procédure élaborée dans la *Loi sur les douanes* qui a été qualifiée de

²⁹⁶ F. GAUVIN et A. PARENT, précité note 44, p. 506.

processus administratif et dont l'exécution civile soustrait le contrevenant de l'application de l'article 11 de la Charte.

Ainsi, l'étude du processus d'émission de la S.A.P. dans la L.Q.E. et l'importance accordée à ce critère suite à l'arrêt *Martineau* et *Guindon* démontre que la S.A.P. est une procédure de nature administrative.

Ce même courant doctrinal soutient que ce type de raisonnement tend à être dangereusement circulaire : si l'appareil administratif qui est utilisé pour redresser un tort fait à la société, généralement l'apanage du droit pénal et du pouvoir judiciaire, alors c'est l'utilisation de la procédure civile qui est critiquable²⁹⁷. Si les S.A.P. deviennent vraiment un outil pour sanctionner et réparer un dommage fait à la société, ce sont les institutions qui ont été choisies pour émettre la sanction qui ne sont pas les bonnes et la sanction en est une quasi-criminelle²⁹⁸.

Il sera intéressant de voir quel accueil le régime des S.A.P. établi dans la L.Q.E. va recevoir par les tribunaux judiciaires au Québec et quels seront les arguments qui seront avancés par les plaideurs. Nous verrons ultérieurement la récente position prise par le T.A.Q. à ce sujet²⁹⁹.

Pour conclure sur cette seconde partie, nous sommes d'opinion que les S.A.P. de la L.Q.E. ne sont pas dans leur essence différentes des sanctions monétaires étudiées tout au long de cette

²⁹⁷ T. L. ARCHIBALD, K. E. JULL & K. W. ROACH, précité note 137, p. 15-44, D. MCLEOD, précité note 129, p 83.

²⁹⁸ T. L. ARCHIBALD, K. E. JULL & K. W. ROACH, précité note 137, p. 15-45.

²⁹⁹ *Corporation de gestion du Parc du Mont-ST -Mathieu c. Ministère du développement durable , de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques*, 2015 CanLII 38360 (QC TAQ), *Excavation René St-Pierre inc. c. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques*, précité note 112.

partie et qu'elles s'inscrivent légalement dans une diversification des outils d'intervention mis à la disposition de l'Administration publique pour une meilleure protection de la qualité de l'environnement³⁰⁰, et cela, dans l'intérêt public. Si les contrevenants ne disposent pas des garanties procédurales renforcées auxquelles peut prétendre un inculpé, ils peuvent néanmoins prétendre à l'application d'un corpus de règles qui découle de l'équité procédure en matière de décisions administratives. La troisième partie de ce mémoire y sera consacrée.

PARTIE III. LE CONTRÔLE DE LA LÉGALITÉ PROCÉDURALE DANS L'ÉMISSION ET LA RÉVISION DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES PÉCUNIAIRES

Les S.A.P. étant une mesure administrative, il convient de se pencher sur le contenu de l'obligation d'agir équitablement tout au long du processus d'émission de la sanction. Pour la personne qui veut contester une S.A.P., la pertinence de déterminer le contenu de cette obligation de l'Administration est incontestable, notamment parce qu'un manquement à une obligation d'équité procédurale peut être assimilé à un excès de juridiction ou un acte *ultra vires*³⁰¹ de l'entité administrative qui rend la décision. Nous nous pencherons donc sur trois décisions administratives, à savoir, la décision du directeur régional du CCEQ, du Bureau de réexamen et finalement du T.A.Q. et nous disposerons du contexte procédural établi par la L.Q.E. et par la *Loi sur la justice administrative*³⁰² lors de ces différentes étapes.

³⁰⁰ F. GAUVIN et A. PARENT, précité note 44, p. 470.

³⁰¹ P. GARANT, précité note 89, p. 592.

³⁰² *Loi sur la justice administrative*, L.Q. 1996 c. 54, refondue à L.R.Q., c. J-3, ci-après : « L.J.A. ».

1. LE CONTENU DE L'OBLIGATION D'AGIR ÉQUITABLEMENT LORS DE L'ÉMISSION DE LA SANCTION ADMINISTRATIVE PÉCUNIAIRE

L'obligation d'agir équitablement d'un organisme administratif est une composante fondamentale du droit administratif canadien³⁰³. Il se décline généralement en deux éléments, soit l'obligation de permettre à l'administré de faire valoir ses moyens et le droit à une décision rendue de manière impartiale³⁰⁴. Par choix et intérêt, nous nous concentrerons uniquement sur l'étendue du droit pour le contrevenant de faire valoir ses moyens.

Mentionnons à titre préliminaire que le contenu du devoir d'agir équitablement d'un organisme administratif est « éminemment variable » parce qu'il existe une multitude de décideurs administratifs et de contextes dans lequel s'exerce ce pouvoir administratif. En effet, cette obligation incombe à tout organisme public qui rend des décisions administratives qui ne sont pas de nature législative et qui touchent les droits, privilèges ou biens d'une personne³⁰⁵. Au Québec, la L.J.A. en son article premier prévoit que les règles de procédures diffèrent selon que les décisions sont prises dans l'exercice d'une fonction administrative ou d'une fonction juridictionnelle. En effet, traditionnellement, les décisions de nature administrative et celles de nature juridictionnelle ont été considérées comme des catégories opposées de décision³⁰⁶.

³⁰³ *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311.

³⁰⁴ *Canada (Procureur général) c. Mavi*, [2011] 2 R.C.S. 504, para. 38 et 39 et P. ISSALYS et D. LEMIEUX, précité note 17, p. 418.

³⁰⁵ *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, p. 653.

³⁰⁶ La L.J.A. établit deux régimes procéduraux généraux : celui applicable aux décisions issues d'une fonction administrative (arts. 4 à 8) et celui applicable aux décisions issues d'une fonction juridictionnelle (arts. 9 à 13). *Ministre du Revenu National c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495, 500. La Cour suprême du Canada a spécifié que la tâche des ministères et des organismes gouvernementaux diffère de celle des tribunaux en ce sens : « Ils [les organismes gouvernementaux] ne remplissent pas simplement des fonctions analogues. Leur principal souci est de régler les relations entre les individus et le gouvernement en matière de répartition des avantages en fonction d'objectifs gouvernementaux plutôt que de juger des litiges entre parties. La dichotomie entre les décisions judiciaires et administratives est encore assez facile à percevoir, mais l'expansion considérable de l'activité du gouvernement à tous les niveaux, la prolifération des organismes gouvernementaux et l'intervention accrue du gouvernement dans les affaires sociales et économiques ont contribué à rendre la classification plus difficile. ».

Il conviendra donc de déterminer à quelle catégorie appartiennent les trois décisions d'émission, de révision et de contestation de la S.A.P. pour ensuite présenter les règles de procédures applicables.

Ces règles procédurales applicables sont issues de la L.Q.E. et suppléées par la L.J.A.³⁰⁷. En dernier lieu, la jurisprudence peut combler le silence des deux lois mentionnées³⁰⁸. À ce titre, dans le célèbre arrêt *Baker*³⁰⁹ la Cour suprême a énoncé cinq critères utiles, mais non limitatifs, pour déterminer le contenu de l'obligation d'agir équitablement en cas d'insuffisance de la loi³¹⁰.

1.1. La nature de la décision d'émettre une sanction administrative pécuniaire

Nous avons vu qu'une fois l'avis de réclamation émis, le contrevenant est débiteur du montant de la S.A.P. et des intérêts, le cas échéant, envers le gouvernement. Cette décision affecte son patrimoine. Par conséquent, cette décision est encadrée minimalement par l'application de diverses règles qui découlent de l'obligation d'agir équitablement. Le CCEQ, ou toute autre personne désignée pour émettre la S.A.P., exécute ses fonctions d'administration et d'application de la législation en matière de protection de l'environnement. De par ses fonctions, il est appelé à choisir les meilleures méthodes d'intervention, avec le souci de protéger l'intérêt public dans le cadre d'une fonction de gestion, de régulation et de surveillance de la qualité de l'environnement³¹¹. Par la décision du CCEQ, l'application de la

³⁰⁷ Denis LEMIEUX, *Justice administrative - Loi commentée*, 3^e éd., Brossard, Publications CCH, 2009, p. 85

³⁰⁸ *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 RCS 781, para. 21.

³⁰⁹ *Baker c. Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada*, [1999] 2 R.C.S. 817, para. 23.

³¹⁰ J.-P. VILLAGGI, précité note 89, p. 144.

³¹¹ *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, précité note 2.

politique du gouvernement en matière de protection de l'environnement se concrétise³¹². Le CCEQ n'exerce pas des fonctions quasi-judiciaires³¹³ ou décisionnelles tel un tribunal³¹⁴ qui arbitre un litige entre deux parties :

« [115] Dans l'exercice de son pouvoir décisionnel, le ministre n'est pas soumis aux mêmes règles de preuve ou de procédure qu'un juge de l'ordre judiciaire ou qu'un décideur exerçant des fonctions juridictionnelles. »³¹⁵

Nous croyons que ce principe s'applique aux personnes qui émettent la S.A.P., dont les Directeur régionaux du CCEQ. En effet, lorsque le CCEQ, par exemple, prend la décision d'émettre une S.A.P., il exerce une décision individuelle à l'égard d'un administré et il agit dans l'exercice d'une fonction administrative au sens de l'article 2 de la L.J.A. Par conséquent, à défaut de disposition spécifique dans la L.Q.E., l'article 4 de la L.J.A. dispose du contenu de l'obligation d'agir équitablement du CCEQ au stade de l'émission de la S.A.P. Celui-ci mentionne :

« 4. L'Administration gouvernementale prend les mesures appropriées pour s'assurer:

1° que les procédures sont conduites dans le respect des normes législatives et administratives, ainsi que des autres règles de droit applicables, suivant des règles simples, souples et sans formalisme et avec respect, prudence et célérité, conformément aux normes

³¹² D. LEMIEUX, précité note 307, p. 24.

³¹³ J.-P. VILLAGGI, précité note 89, p. 142.

³¹⁴ *Id.*, p. 144.

³¹⁵ *Corporation de développement TR inc. c. Québec (Développement durable, Environnement et Parcs)*, 2012 CanLII 11672 (QC TAQ).

d'éthique et de discipline qui régissent ses agents, et selon les exigences de la bonne foi;

2° que l'administré a eu l'occasion de fournir les renseignements utiles à la prise de la décision et, le cas échéant, de compléter son dossier;

3° que les décisions sont prises avec diligence, qu'elles sont communiquées à l'administré concerné en termes clairs et concis et que les renseignements pour communiquer avec elle lui sont fournis;

4° que les directives à l'endroit des agents chargés de prendre la décision sont conformes aux principes et obligations prévus au présent chapitre et qu'elles peuvent être consultées par l'administré. »

1.2. L'avis de non-conformité et l'accès au dossier

La L.Q.E. prévoit que lorsqu'un manquement est constaté, un avis de non-conformité est généralement notifié à la personne ou à la municipalité en défaut³¹⁶. Nous sommes d'avis que l'avis de non-conformité a pour objectif premier d'inciter le contrevenant à prendre sans délai les mesures requises pour remédier au manquement, comme le prévoit la L.Q.E.³¹⁷. Incidemment, le contrevenant peut, à cette occasion, présenter au CCEQ ses observations, conformément à l'article 4, paragraphe 2 de la L.J.A.

Cet avis préalable énonce de manière brève le manquement constaté. L'avis de non-conformité peut dénoncer uniquement l'article de loi enfreint. Soulignons que les directeurs régionaux du

³¹⁶L.Q.E., art. 115.13, al. 2, para. 5.

³¹⁷L.Q.E., art. 115.15.

CCEQ ne sont pas tenus de produire une quelconque documentation, tels que des photos ou des rapports d'échantillon³¹⁸ étayant l'infraction reprochée, avec l'avis de non-conformité, ni avec l'avis de réclamation. Bien que ce genre de situation soit grandement tributaire des faits, nous croyons que l'administré doit avoir une connaissance suffisante du manquement qui lui est reproché après la réception de l'avis de non-conformité.

En effet, les personnes désignées pour émettre la S.A.P., doivent s'assurer que le contrevenant est en mesure de cerner la situation factuelle pour laquelle il est en contravention avec la législation environnementale et pour laquelle on lui demande un retour à la conformité. Il serait en effet peu compatible avec les objectifs des S.A.P. d'émettre un avis de réclamation alors que le contrevenant n'est pas en mesure d'identifier le manquement.

La L.Q.E. prévoit que l'avis de non-conformité informe le contrevenant que le manquement pourra donner lieu à l'imposition, soit d'une S.A.P., soit à l'ouverture d'une poursuite au pénal.

L'avis de non-conformité précise qu'une S.A.P. peut être émise quand bien même il y a retour à la conformité environnementale³²⁰. Nous sommes d'avis que le ministre peut justifier cette opposition par le second objectif des S.A.P. qui est de prévenir et dissuader la répétition d'une contravention à la L.Q.E. D'ailleurs, certaines décisions du T.A.Q. confirment que le fait d'avoir procédé aux correctifs demandés ne constitue pas un argument pour annuler la sanction³²¹.

³¹⁸ J. PIETTE, précité note 21, p. 343.

³²⁰ L.Q.E., art. 115.13.

³²¹ *Transformation de matières recyclables T.M.R. inc. c. Québec (Développement Durable, Environnement, et de la Lutte contre les Changements Climatiques)*, 2015 CanLII 3416 (QC TAQ).

Le contenu de l'avis doit énoncer suffisamment le montant auquel la personne visée s'expose. À notre connaissance, l'avis de non-conformité n'identifie pas exactement le montant auquel s'expose le contrevenant. Dans cet avis, le CCEQ précise l'article de la L.Q.E. qui a été enfreint et il émet l'avis à une personne physique ou à une personne morale. Par conséquent, le CCEQ connaît le montant de l'avis de réclamation qu'il émettra, le cas échéant, mais il ne le précise pas au contrevenant dans l'avis de non-conformité. Par exemple, si le contrevenant est une personne morale et a exercé une activité susceptible de contaminer l'environnement sans avoir préalablement obtenu l'autorisation du ministre, elle contrevient à l'article 22, alinéa 1 de la L.Q.E. et selon l'article 115.25 de la L.Q.E., le CCEQ peut émettre une S.A.P. uniquement de 5 000,00 \$. Or, dans l'avis de non-conformité énonce, en pratique, que le contrevenant peut recevoir une S.A.P. de 1 000,00 \$ ou de 2 500,00 \$ ou de 5 000,00 \$ ou de 10 000,00 \$³²².

Bien que ce manque de précision dans l'information n'empêche pas le contrevenant de se rapporter aux articles de loi pour déterminer le montant auquel il s'expose, le CCEQ pourrait préciser dans l'avis de non-conformité le montant exact auquel s'expose l'administré pour éviter une recherche au justiciable, qui peut difficilement savoir à quel montant il s'expose réellement sans consulter la L.Q.E.

L'avis de non-conformité ne doit pas être vu comme un avis préalable à une décision défavorable au sens de l'article 5 de la L.J.A. puisque l'émission d'un avis de réclamation

³²² Cette constatation est relevée aussi dans : Robert DAIGNEAULT, «Sanctions administratives pécuniaires au Québec : où en sommes-nous trois ans plus tard ?», dans Service de la formation continue, Barreau du Québec, vol. 401, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2015, p. 319, à la page 328, cependant l'auteur est d'avis que, qu'une telle rédaction de l'avis de non-conformité ne fournit pas un avis préalable suffisant.

n'est pas une ordonnance de faire ou de ne pas faire, telle que le serait une ordonnance émise par le ministre³²³, ou encore, une décision portant sur une autorisation ou un permis, tel que le serait le retrait d'un certificat d'autorisation³²⁴. D'ailleurs, dans ces deux situations, la L.Q.E. prévoit dans son texte même des obligations procédurales détaillées que le ministre doit rigoureusement observer, parmi lesquelles, l'obligation pour l'Administration de motiver sa décision au stade de l'avis préalable, accompagné des rapports d'analyse ou des rapports techniques³²⁶ et l'obligation de fournir à l'administré l'occasion de faire valoir ses observations. Or, au stade de l'avis de non-conformité, aucune décision de l'Administration n'est formellement prise puisque nous l'avons vu, les directeurs régionaux conservent le pouvoir discrétionnaire de ne pas émettre la S.A.P. compte-tenu de facteurs atténuants ou si le manquement est jugé mineur et que le dossier ne présente pas de facteurs aggravants, par exemple. Nous sommes d'avis qu'au stade de l'avis de non-conformité, les personnes désignées pour émettre une S.A.P. n'ont pas l'obligation de communiquer au contrevenant l'ensemble de son dossier détenu par la Direction régionale.

Puisque au moment d'écrire ces lignes nous n'avons pas recensé de décision qui porte sur la suffisance de l'avis de non-conformité ou sur le droit d'accès au dossier, il sera intéressant de voir comment évoluera la jurisprudence sur le contenu de l'obligation d'agir équitablement à ce stade. À toute fin pratique, le contrevenant peut formuler une demande d'accès à l'information en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des*

³²³ Par exemple : L.Q.E., art. 25.

³²⁴ Par exemple : L.Q.E., art. 115.11. Mentionnons que la L.J.A. prévoit trois sous-régimes procéduraux qui dépendent de la nature de la décision administrée en question : un régime général (art. 4), et deux régimes spécifiques s'appliquant à des décisions particulières, à savoir les décisions en matière d'ordonnance de faire ou de ne pas faire ainsi que les décisions défavorables portant sur un permis ou une autorisation (art. 5) et les décisions en matière d'indemnité ou de prestation (art. 6). Nous sommes d'avis que l'émission d'une S.A.P. n'est pas une décision visée par les sous-régimes des articles 5 et 6 de la L.J.A.

³²⁶ L.Q.E., art. 25 al.2.

*renseignements personnels*³²⁷ pour obtenir les documents afférents à la S.A.P.³²⁸, bien que cette demande ne suspende pas le délai imparti pour demander la révision au Bureau de réexamen.

1.3. Le contenu de l'avis de réclamation

Tel que nous l'avons vu, si le manquement n'a pas été corrigé à la satisfaction de l'inspecteur, les directeurs régionaux du CCEQ peuvent émettre une S.A.P. si le dossier démontre de manière prépondérante l'existence des faits reprochés. Selon l'article 4, paragraphe 1 de la L.J.A., les directeurs régionaux doivent agir de bonne foi dans l'exercice de leur fonction.

La L.Q.E. prévoit que la décision d'émettre la S.A.P. est notifiée à l'administré par le biais d'un avis de réclamation³³². Ce dernier doit énoncer l'article de loi ou de règlement enfreint par le contrevenant, le montant exact qui est dû et les motifs de son exigibilité³³³. De plus, l'avis de réclamation précise que le montant porte intérêts à compter du 31^e jour suivant sa notification. Par ailleurs, le contrevenant est informé des conséquences du défaut de payer le montant dû, soit la possibilité que le ministre refuse, modifie, suspende ou révoque toute autorisation délivrée en vertu de la L.Q.E. ou de ses règlements, ainsi que de l'arsenal des moyens de recouvrement dont dispose le ministre pour exécuter sa créance une fois celle-ci exigible³³⁴.

³²⁷ L.R.Q., C. A-21.

³²⁸ M.-C. BELLEMARE et J.-M. LEBLANC, précité note 69, p. 41 et 45.

³³² L.Q.E., art. 115.16.

³³³ L.Q.E., art. 115.48 et L.J.A., art. 8.

³³⁴ L.Q.E., art. 115.48. Le montant dû porte intérêts au taux prévu par l'article 28 de la *Loi sur l'administration fiscale*, L.R.Q., c. A-6.002, voir aussi : M.-C. BELLEMARE et J.-M. LEBLANC, précité note 69, p. 42.

Finalement, selon la L.Q.E., l'avis de réclamation doit énoncer les recours autres que judiciaires prévus par la loi, notamment une révision par le Bureau de réexamen, et le délai dans lequel le recours peut s'exercer³³⁵. Nous verrons dans les prochaines lignes comment s'exerce justement la révision de la décision d'émettre la S.A.P. En effet, nous verrons auprès de quelles institutions la demande de révision peut-être déposée et comment varie à ces nouveaux stades le contenu de l'équité procédurale auquel peut prétendre le contrevenant.

2. LE CONTRÔLE DE LA DÉCISION D'ÉMETTRE UNE SANCTION ADMINISTRATIVE PÉCUNIAIRE

2.1. La révision de la décision par le Bureau de réexamen

C'est au ministre qu'est revenu le rôle de créer le Bureau de réexamen³³⁶ chargé de procéder au réexamen des S.A.P. et de désigner les personnes qui procéderont au réexamen³³⁷. Ce recours interne³³⁸, est considéré comme conduit par une autorité administrative distincte de celle qui impose la S.A.P.³³⁹ mais demeure un processus essentiellement administratif.

La décision du Bureau de réexamen peut-être qualifiée également de décision individuelle de l'autorité administrative relevant d'une fonction administrative au sens de l'article 2 de la L.J.A. Ainsi, cette décision de réexamen est encadrée par l'application de diverses règles qui découlent en premier des articles 115.19 et 115.20 de la L.Q.E., reprenant en somme les

³³⁵ L.Q.E., art. 115.48, al. 2.

³³⁶ Cabinet du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec, Communiqué, «Application de la Loi sur la qualité de l'environnement - Mise en place du bureau de réexamen des sanctions administratives pécuniaires» (1^{er} février 2012), en ligne : <<http://www.ministre.gouv.qc.ca/infuseur/communiqu.asp?no=2035>> (consulté le 10 septembre 2012).

³³⁷ L.Q.E., art. 115.18.

³³⁸ *Couillard Construction Ltée c. Québec*, 2015 CanLII 36410 (QC TAO), *Viridis inc. c. Québec*, 2015 QCTAQ 031208, P. ISSALYS et D. LEMIEUX, précité note 17, p. 959.

³³⁹ L.Q.E., art. 115.18.

articles 2, 4, 7 et 8 de la L.J.A. L'objet de la présente section est d'analyser le processus de réexamen de la S.A.P. et d'étudier les obligations procédurales qui s'imposent à l'Administration dans ce contexte puisque nous avons vu que le contenu de l'obligation d'équité procédurale est éminemment variable.

Le législateur a prévu une procédure de révision au sein de la L.Q.E. dans le cadre de laquelle la personne ou la municipalité peut «faire parvenir leurs observations»³⁴¹ au réviseur et «produire des documents pour compléter son dossier»³⁴². La mise sur pied d'un tel recours se veut conforme à l'objectif d'une justice administrative plus souple et déjudiciarisée³⁴³. Dans les observations et documents qui accompagnent la demande de révision, nous sommes d'avis que la personne ou la municipalité peut présenter au réviseur certains motifs de contestation, cependant, ceux-ci doivent être distingués des défenses recevables en matière de droit pénal.

Le réexamen d'une S.A.P. se fait sur dossier³⁴⁴, donc sans audition. Ceci exclut le droit de produire des témoins et le droit au contre-interrogatoire de l'inspecteur qui a écrit le rapport et consigné les observations menant à l'émission de la S.A.P., notamment. Toutefois, le législateur a gardé une porte ouverte pour procéder autrement si la personne chargée du réexamen l'estime nécessaire. Nous en concluons que les auditions orales ne seront qu'exceptionnelles. À cet effet, la jurisprudence fait état qu'une audition orale n'est pas toujours requise pour assurer une procédure équitable³⁴⁵. Nous sommes d'avis qu'une S.A.P.

³⁴¹ L.Q.E., art. 115.19.

³⁴² *Id.*

³⁴³ D. LEMIEUX, précité note 307, p. 27.

³⁴⁴ L.Q.E., art. 115.19.

³⁴⁵ *Baker c. Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada*, précité note 298, *Re Therrien*, [2001] 2 R.C.S. 3, notamment.

d'un montant maximal de 1 500,00 \$ pour un individu n'est pas une décision administrative qui commande une audition orale de manière systématique. De plus, le contrevenant dispose d'un recours à l'encontre de la décision du Bureau de réexamen au T.A.Q.

Les réviseurs du Bureau de réexamen ont le pouvoir de confirmer, infirmer ou de modifier la décision originale d'émettre la S.A.P.³⁴⁶. La décision de modifier la première décision originale ne peut porter que sur le nombre de jours à sanctionner si plusieurs S.A.P. ont été émises au contrevenant pour les mêmes faits³⁴⁷ ou encore sur les articles sur lequel ou lesquels se fondent l'amende. En effet, nous avons vu que le premier décideur n'a aucune discrétion quant au montant de l'amende qui est définie par le législateur selon la nature du manquement. Tout comme l'autorité administrative qui émet la sanction, le réviseur qui modifierait le montant attribué à l'infraction en cause commettrait un acte *ultra vires* de ses pouvoirs. D'ailleurs, le Cadre général d'application de 2013, prévoit qu'une demande de réexamen est irrecevable si elle porte sur le montant de la S.A.P.³⁴⁸.

Est aussi irrecevable la demande de réexamen qui porte sur le fait que la S.A.P. a été émise en sus d'une autre mesure à la disposition du ministre ou des personnes désignées par ce dernier pour assurer le respect de la L.Q.E. ou de ses règlements ou sur le fait qu'une autre mesure aurait dû être imposée en lieu et en place de la S.A.P.³⁴⁹.

³⁴⁶ *Id.*

³⁴⁷ J. PIETTE, précité note 21, p. 346.

³⁴⁸ Cadre général d'application, précité note 88, p. 5.

³⁴⁹ *Id.* Voir également : *Northex Environnement inc. c. Blanchet*, J.E. 2013-1261 (C.A.).

Cependant, ni la L.Q.E., ni la L.J.A ne prévoit le sort d'une demande de réexamen présentée hors délai. Deux décisions du T.A.Q. ont été récemment rendues sur le sujet et prévoient que le délai de 30 jours de l'article 115.17 de la L.Q.E. n'est pas un délai de rigueur et qu'il peut être prolongé pour des motifs raisonnables³⁵⁰.

Finalement, le législateur a prévu que la décision de réexamen doit être rendue dans les trente (30) jours de la réception d'une demande de réexamen ou si le délai pour compléter le dossier et présenter des observations a été repoussé, après l'échéance de ce délai sinon les intérêts cessent de courir et ce, jusqu'à ce que la décision soit rendue³⁵¹.

Le Bureau de réexamen doit rendre une décision fondée sur des motifs connus de la part de l'administré, il n'a pas le pouvoir d'enquêter sur des circonstances externes au dossier tel que conçu par le directeur régional du CCEQ. Dans la décision *Environnement Viridis inc.*³⁵², le T.A.Q. est d'avis que le Bureau de réexamen a outrepassé ses pouvoirs et va à l'encontre de l'équité procédurale en appuyant sa décision de confirmer la S.A.P. sur un facteur aggravant n'apparaissant ni au rapport d'inspection, ni à l'avis de non-conformité, ni à l'avis de réclamation et dont l'administré n'avait pas été avisé avant que la décision du Bureau de réexamen ne soit rendue.

³⁵⁰ *Recyclage Sainte-Adèle inc. c. Québec*, 2015 QCTAQ 03862 et *Serge Mosite Amzallag c. Québec*, 2014 QCTAQ 0996, contra : 9095-0627 *Québec inc c. Québec*, 2014 CanLII 26085 (QC TAO).

³⁵¹ L.Q.E., art. 115.20, al. 2. et J. PIETTE, précité note 21, p. 346.

³⁵² *Environnement Viridis inc. c. Québec (Développement durable, environnement et lutte contre les changements Climatiques)*, précité note 338, paras 45 et 46.

Conformément à la L.J.A., le réviseur doit, lorsqu'il rend sa décision, informer l'administré³⁵³ des recours disponibles dans la L.Q.E. et les délais pour intenter ce recours³⁵⁴. En l'occurrence, le demandeur dispose de soixante (60) jours de la notification de la décision du réviseur pour contester la décision devant le T.A.Q.³⁵⁵.

2.2. La contestation au Tribunal administratif du Québec

La personne ou la municipalité qui se voit imposer une S.A.P. et qui est en désaccord avec la décision du Bureau de réexamen peut contester cette décision devant le T.A.Q. dans un premier temps et devant la Cour supérieure du Québec dans un deuxième temps. Dans le présent mémoire, nous ferons uniquement l'étude de la contestation au T.A.Q., tout en ouvrant la porte à une question ultérieure tout aussi intéressante, soit la norme de contrôle qui encadre la révision judiciaire de la décision du T.A.Q.

Nous verrons dans les prochaines lignes quels sont les pouvoirs du T.A.Q. en pareille matière et quels sont les droits du contrevenant à ce stade de la contestation.

2.2.1. Le pouvoir du Tribunal administratif du Québec

Le déroulement de la procédure devant le T.A.Q. est de nature très différente du processus qui avait cours devant le réviseur. En effet, la prise de décisions par le T.A.Q. relève de l'exercice

³⁵³ L.J.A., art. 8.

³⁵⁴ L.Q.E., art. 115.20.

³⁵⁵ L.Q.E., art. 115.49.

d'une fonction juridictionnelle et elle obéit à des règles qui lui sont propres³⁵⁶. Le T.A.Q. exerce des fonctions en substance identiques à celles des tribunaux de droit commun³⁵⁷ et le recours en contestation de la S.A.P. obéit alors à son propre corpus de règles procédurales établies aux articles 99 à 164 de la L.J.A. Nous nous arrêterons sur les principales.

La section du territoire et de l'environnement du T.A.Q. siège depuis 1996 en appel de la plupart des décisions administratives rendues en vertu de la L.Q.E.³⁵⁸. Ces recours sont instruits et décidés par une formation de deux membres dont un seul est avocat ou notaire³⁵⁹. L'article 96.1 de la L.Q.E. fonde le recours en contestation au T.A.Q. À ce titre, l'article prévoit :

« 96.1. Une décision en réexamen rendue par une personne désignée par le ministre en vertu de l'article 115.18 confirmant une sanction administrative pécuniaire imposée en vertu de la présente loi ou de ses règlements peut être contestée par la personne ou la municipalité visée par cette décision devant le Tribunal administratif du Québec. Les articles 98.1 et 98.2 ne s'appliquent toutefois pas à ce recours. »

Le T.A.Q. a de vastes pouvoirs. Il peut trancher toute question de fait ou de droit nécessaire à l'exercice de sa compétence³⁶⁰, par exemple il peut rendre toute ordonnance qu'il estime

³⁵⁶ Henri BRUN, Guy TEMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 5^e éd Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, p. 800-804 et 809-810 et P. ISSALYS et D. LEMIEUX, précité note 17, p. 414-421.

³⁵⁷ *Id.*, p. 415.

³⁵⁸ L'article 34 de la L.J.A. mentionne : « La section du territoire et de l'environnement est chargée de statuer sur des recours portant notamment sur des décisions ou ordonnances prises quant à l'utilisation, au lotissement ou à l'aliénation d'un lot, à son inclusion ou à son exclusion d'une zone agricole, à l'enlèvement du sol arable, à l'émission, au dépôt, au dégagement ou au rejet de contaminants dans l'environnement, à l'exercice d'une activité susceptible de modifier la qualité de l'environnement ou à l'installation de certaines publicités commerciales le long des routes, lesquels sont énumérés à l'annexe III. ».

³⁵⁹ L.J.A., art. 35.

³⁶⁰ L.J.A., arts. 15, al. 1 et 11.

propre à sauvegarder les droits des parties³⁶¹. Le Tribunal est aussi maître de sa procédure, par exemple, il pourrait décider, dans la recherche de la preuve, de se déplacer sur les lieux pour prendre connaissance du milieu affecté³⁶².

En vertu de sa loi constitutive, le T.A.Q. peut confirmer, modifier ou infirmer la décision contestée³⁶³. Il peut substituer sa décision à celle du décideur initial. Ainsi, le recours devant le T.A.Q. est un procès *de novo*³⁶⁴.

Ce faisant, il est possible pour le contrevenant et pour le ministère de présenter une nouvelle preuve, c'est-à-dire, une preuve différente que celle dont le Bureau de réexamen disposait pour confirmer la S.A.P.

La question de l'administration d'une preuve nouvelle et pertinente au stade de la contestation au T.A.Q. a été tranchée dans le cadre particulier des S.A.P. dans la décision incidente *Bow groupe de plomberie inc.*³⁶⁵, notamment³⁶⁶. Dans cette affaire, la requérante contestait la S.A.P. au motif que le CCEQ avait appliqué une note d'instruction en matière de bruit comme s'il s'agissait d'une norme juridique pour statuer sur la susceptibilité d'atteinte à l'environnement, tel que le prescrit l'article 20 de la L.Q.E. À titre d'objection préliminaire, la

³⁶¹ *Id.*, art. 74, al. 2.

³⁶² Sébastien DUCHESNE, Monique DUPUIS, Stéphane REYNOLDS, «La preuve devant les tribunaux administratifs : y voir clair, dans l'intérêt du justiciable ! », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, vol. 240, *Développements récents en droit administratif et constitutionnel*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006, p. 100.

³⁶³ L.J.A., art. 15.

³⁶⁴ *Université de Montréal c. Zompa*, 2005 QCCA 250 (CanLII), *J.G. c. Brassard*, J.E. 2005-1149 (C.S.), *Kozlowski c. Québec*, 2014 CanLII 9776 (QC TAQ), para. 510 et ss.

³⁶⁵ *Bow groupe de plomberie inc c. Québec*, 2014 CanLII 78306 (QC TAQ).

³⁶⁶ Voir également : *Couillard Construction Ltée c. Québec (Développement durable, environnement et lutte contre les changements climatiques)*, précité note 338, *Domaine Chez Bill (4209231 Canada Inc.) c. Québec*, 2014 CanLII 52036 (QC TAQ).

requérante contestait l'admissibilité d'une preuve testimoniale portant sur l'émission de bruit et sur l'impact de ce contaminant dans le quotidien des résidents du quartier situé aux alentours de l'entreprise. Le T.A.Q. a rejeté l'objection et a permis qu'une preuve complémentaire, c'est-à-dire, autre que celle constituée devant le Bureau de réexamen, soit présentée pour lui permettre de statuer si le bruit émis était susceptible de porter atteinte à la santé des résidents du quartier.

Ainsi, à l'occasion d'un recours *de novo*, le T.A.Q. a la possibilité d'approfondir le dossier et le comportement du contrevenant par une enquête plus poussée³⁶⁷. Ce faisant, le T.A.Q. a les mêmes pouvoirs que le CCEQ dans l'appréciation des circonstances, telles que le caractère répétitif du manquement, la gravité du manquement, l'historique du dossier du contrevenant. Le rôle du T.A.Q. ne se restreint donc pas à évaluer l'opportunité de la décision du CCEQ d'émettre une S.A.P., mais également à évaluer les circonstances du dossier considérées par l'autorité administrative dans l'accomplissement des objectifs des S.A.P. Ainsi, parmi les décisions d'intérêt, soulevons celles où le T.A.Q. confirme la S.A.P. pour une contravention à l'article 22 de la L.Q.E., par exemple, pour l'exécution de travaux de remblai dans un marais, marécage ou une tourbière sans certificat d'autorisation³⁶⁸. Dans la décision *Excavation G. Gingras*³⁶⁹, le T.A.Q. établit que la gravité des manquements au fin de l'imposition d'une S.A.P. n'a pas à être considérée lorsqu'il s'agit de déterminer si un certificat d'autorisation était nécessaire pour exercer préalablement une activité.

³⁶⁷ J.-P. VILLAGGI, précité note 89, p. 175.

³⁶⁸ 9161 - 0790 *Québec Inc. c. Québec*, 2015 CanLII 22774 (QC TAQ), *Développements Béclaginel inc. c. Québec*, 2015 CanLII 1013 (QC TAQ), *Jasmin c. Québec*, 2014 CanLII 74431 (QC TAQ) et 9041-4848 *Québec inc c. Québec*, 2013 CanLII 72840 (QC TAQ).

³⁶⁹ *Excavation G. Gingras inc. c. Québec*, 2014 CanLII 69168 (QC TAQ).

Nous recensons aussi plusieurs décisions du T.A.Q. confirmant l'imposition d'une S.A.P. à un contrevenant pour avoir enfreint la prohibition au deuxième alinéa de l'article 20 de la L.Q.E. relativement à l'émission, au dépôt, au dégagement ou au rejet d'un contaminant dont la présence dans l'environnement est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens dans des cas variés tels que le rejet d'un produit alimentaire de « lait de riz » dans un cours d'eau³⁷⁰, le rejet d'eaux huileuses dans un puit d'entretien des véhicules d'un garage³⁷¹, le rejet d'eaux usées dans l'environnement³⁷² et pour l'émission de poussières provenant des activités de concassage de résidus de béton de ciment et de briques³⁷³.

Certaines décisions du T.A.Q. confirment la S.A.P. émise pour non-respect des conditions d'un certificat d'autorisation dans le cas particulier d'un exploitant de centre de tri, de récupération et de transformation de matières résiduelles³⁷⁴ ou encore d'un exploitant d'un centre de traitement de sols contaminés n'ayant pas recouvert les piles de terre d'une toile afin d'éviter l'émission de contaminants par l'érosion éolienne et pluviale³⁷⁵. Dans cette dernière affaire, le T.A.Q. n'a pas considéré les facteurs d'atténuation avancés par la requérante, soit le retour à la conformité et la mise en place de mesures pour corriger la situation ainsi que l'imprévisibilité des conditions climatiques.

³⁷⁰ *Soylutions inc. c. Québec*, précité note 112, *Yale c. Québec*, 2014 CanLII 23309.

³⁷¹ *Beauchesne c. Québec*, 2014 CanLII 29716 (QC TAQ).

³⁷² *Gervais c. Québec*, 2014 CanLII 59758 (QC TAQ), *Domaine Chez Bill (4209231 Canada Inc.) c. Québec*, précité note 366.

³⁷³ *Excavation René St-Pierre Inc. c. Québec*, précité note 112.

³⁷⁴ *Transformation de Matières Recyclables T.M.R. inc. c Québec*, précité note 321.

³⁷⁵ *Énergie Carboneutre Inc. c Québec*, 2015 CanLII 34586 (QC TAQ).

A aussi été confirmée, l'imposition d'une S.A.P. à une compagnie pour le dépôt de matières résiduelles dans un lieu non-autorisé³⁷⁶ ou encore pour avoir fait défaut de communiquer au ministre une étude de caractérisation du terrain où avait cours des activités de vente de produits pétroliers, conformément à l'article 31.51 de la L.Q.E., et ce, dans les six mois de la cessation des activités³⁷⁷. Bien que l'étude de caractérisation ait été finalement produite, le T.A.Q. met de l'avant l'objectif de dissuasion des S.A.P. pour justifier l'émission de la S.A.P.

Dans plusieurs cas, le T.A.Q. n'a pas considéré les arguments du contrevenant à l'effet qu'il a opéré un retour à la conformité depuis l'avis pour annuler la sanction. En effet, le T.A.Q. a confirmé la décision du Bureau de réexamen d'émettre la S.A.P. même si les travaux illégaux ont cessé après la réception de l'avis de non-conformité³⁷⁸ ou encore si l'intervention d'urgence a permis d'apporter les correctifs nécessaire pour limiter l'écoulement de contaminants dans la rivière³⁷⁹. Ce dispositif reposant sur l'objectif de la sanction, soit, la prévention de la commission d'un manquement futur.

Le T.A.Q. n'est pas non plus sensible aux arguments de nature financière avancés par les requérants pour justifier les contraventions à la L.Q.E. ou encore, l'impossibilité de réaliser les correctifs demandés par le CCEQ³⁸⁰.

Dans un autre ordre d'idée, précisions que la L.Q.E. autorise expressément le T.A.Q. à statuer à l'égard des intérêts encourus alors que le recours devant lui était pendant³⁸¹ puisque bien que

³⁷⁶ *Démolition A&A Inc. c. Québec*, 2015 CanLII 12529 (QC TAQ).

³⁷⁷ *148942 Canada inc. c. Québec*, 2014 CanLII 2686 (QC TAQ).

³⁷⁸ *9041-4848 Québec inc. c. Québec*, précité note 368.

³⁷⁹ *Soylutions inc. c. Québec*, précité note 112, *Yale c. Québec*, précité note 370, para 114 et 115.

³⁸⁰ *148942 Canada inc c. Québec*, précité note 377, *Domaine Chez Bill (4209231 Canada Inc.) c. Québec*, précité 366.

le recours devant le T.A.Q. suspende la décision du Bureau de réexamen, les intérêts continuent à courir³⁸².

Finalement, une fois sa décision rendue, le T.A.Q. peut sur demande, réviser ou révoquer toute décision qu'il a rendue lorsqu'est découvert un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision différente, ou encore lorsqu'une partie n'a pu, pour des raisons jugées suffisantes, se faire entendre au T.A.Q. et finalement lorsqu'un vice de fond ou de procédure, à ce stade, est de nature à invalider la décision³⁸³.

Nous sommes d'avis que l'audition devant le T.A.Q. peut remédier aux violations commises à l'équité procédurale qui pourraient être survenues tout au long du processus d'émission de la sanction³⁸⁴. En effet, comme ce fut le cas dans la décision *Financement et investissement des îles*³⁸⁵, le droit à une audition complète devant le T.A.Q. et la décision de ce tribunal compte tenu de la nouvelle preuve présentée, peut faire en sorte d'éviter l'annulation de la S.A.P. pour ce motif :

« [40] Le Tribunal est d'opinion que TAQ 1 n'a pas commis d'erreur en concluant comme il l'a fait et qu'au surplus, comme cela a été décidé dans *Harelkin*^[9], s'il y a eu déni de justice naturelle commis dans les procédures antérieures, elles pouvaient être corrigées en appel. »

Par conséquent, les questions d'équité procédurale au stade de l'avis de non-conformité, de l'émission de la S.A.P. et de sa révision au Bureau de réexamen peuvent devenir académiques,

³⁸¹ L.Q.E., art. 115.49, al. 2.

³⁸² R. DAIGNEAULT, précité, note 10, p. 248.

³⁸³ L.J.A., art. 154.

³⁸⁴ *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561.

³⁸⁵ *Financement et investissement des îles, s.e.c. c. Québec*, 2010 QCTAQ 10444.

dans la mesure où le contrevenant aura en fin de compte obtenu l'ensemble de son dossier et les documents sur lesquels le CCEQ a basé sa décision et qu'il bénéficiera devant le T.A.Q. d'une audition pleine et entière.

2.2.2. *Les droits du contrevenant*

En effet, l'audition devant le T.A.Q. constitue le premier forum complètement indépendant du ministre et où le contrevenant peut bénéficier de droits procéduraux plus étendus. Le recours en contestation de la décision du Bureau de réexamen confirmant par exemple la S.A.P. sera formé au moyen d'une requête introductive d'instance³⁸⁶ déposée au secrétariat du T.A.Q. La partie intimée sera vraisemblablement le Bureau de réexamen puisqu'il s'agit de l'organisme dont la décision est attaquée, conformément aux règles de procédures qui régissent le T.A.Q.³⁸⁷. C'est au contrevenant ou à la municipalité de prouver, selon la prépondérance des probabilités, que la sanction ne remplit pas les objectifs des S.A.P.

L'exercice de la fonction juridictionnelle par le T.A.Q. commande nécessairement le droit d'être jugé avec impartialité et sans préjugé³⁸⁸ et de permettre un débat loyal entre les intéressés.

³⁸⁶ L.J.A., art. 110.

³⁸⁷ L.J.A., art. 101 et *Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec*, [1999] 131 G.O.II, 5616, art. 6.

³⁸⁸ *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la Magistrature)*, [2002] 1 R.C.S. 249, para. 75, P. ISSALYS et D. LEMIEUX, précité note 17, p. 418. Le T.A.Q. répond assurément aux exigences d'indépendance et d'impartialité requis par l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, précitée, note 329, bien qu'il tranche des litiges qui impliquent «des intérêts de l'État, en tant que [...] décideur des orientations politiques » (voir : *Québec (P.G.) c. Barreau de Montréal*, [2001] R.J.Q.2058 (C.A.) para 176) Deux critères sont généralement déterminants pour assurer que les tribunaux jouissent d'une garantie d'indépendance et écarter la crainte que le gouvernement ne puisse exercer une influence indue. Ceux-ci sont : l'immovibilité des décideurs et leur sécurité financière (voir : *Valente c. R.*, [1985] 2 R.C.S. 673). Or, non seulement les membres du T.A.Q. ont le devoir d'être indépendants et impartiaux, (L.J.A., art. 38), mais ajoutons qu'ils sont nommés durant bonne conduite (L.J.A., art. 56). À ce titre, les décideurs du T.A.Q. sont donc inamovibles et ne peuvent donc craindre d'être destitués par le gouvernement qui rappelons-le est une partie au litige. De plus, leur sécurité financière est assurée. Celle-ci est fixe et déterminée par règlement. Par conséquent, le T.A.Q. présente un degré d'indépendance suffisant.

Le droit d'avoir un débat loyal et d'être entendu³⁹⁶ implique certaines règles dont notamment l'obligation pour le T.A.Q. de transmettre un avis suffisant, l'obligation de fournir à l'administré l'occasion de faire valoir ses moyens de défense de manière complète, l'obligation de communiquer le dossier, le droit à une audience et au contre-interrogatoire des témoins pour les parties, le droit à l'ajournement et le droit à la réouverture d'enquête, le cas échéant, l'obligation de communiquer la décision aux parties en termes clairs et concis. Encore une fois, pour les fins de nos propos, nous nous arrêterons que sur certains de ces droits accordés à celui qui conteste la S.A.P. qui découle de la fonction juridictionnelle du T.A.Q.

Premièrement, le droit de se faire entendre dans son spectre le plus large implique que le T.A.Q. ait l'obligation de transmettre une copie du dossier relatif à la décision contestée³⁹⁷. Ainsi, le contrevenant peut avoir accès au dossier du ministère qui a donné lieu à l'émission de la S.A.P. et ce, de manière certaine pour la première fois dans tout le processus. Il peut prendre connaissance du rapport de l'inspecteur et connaître en profondeur les constatations de faits.

Deuxièmement, le droit d'être entendu implique que le contrevenant bénéficie d'une audience formelle devant les décideurs du T.A.Q.³⁹⁸. Il peut alors produire une preuve testimoniale et surtout il a le droit au contre-interrogatoire de la partie adverse ou de ses témoins³⁹⁹, en l'espèce l'inspecteur qui a constaté le manquement.

³⁹⁶ *Id.*, art. 9.

³⁹⁷ L.J.A., art. 114. Voir également : S. DUCHESNE, M. DUPUIS, S. REYNOLDS, précité note 362, p. 90 et P. GARANT, précité note 89, p. 292 et 293.

³⁹⁸ L.J.A., arts. 10 et 100.

³⁹⁹ L.J.A., art. 142, al. 1 et S. DUCHESNE, M. DUPUIS, S. REYNOLDS, précité note 362, p. 89 et 96.

À certaines occasions⁴⁰⁰, le T.A.Q. a rendu la décision qui aurait dû être rendue et a annulé la décision du Bureau de réexamen de confirmer la S.A.P. Dans la plupart des cas, le T.A.Q. a suivi le cadre général d'application et il a considéré qu'une S.A.P. n'était pas justifiée lorsque le manquement avait entraîné des conséquences mineures sur l'environnement ou la santé de l'homme et qu'il n'y a pas de facteurs aggravants, telle que la répétition d'un manquement de même gravité⁴⁰¹. Dans la décision *Coopérative Forestière Laterrière*⁴⁰², rappelons que le T.A.Q. a infirmé la décision d'émettre la S.A.P. Cependant l'intérêt à rappeler cette décision tient au fait que le T.A.Q. a considéré que le non-respect de plusieurs conditions du certificat d'autorisation constaté lors de la même inspection n'équivalait pas à un manquement répétitif ou multiple et ne constituait pas un facteur aggravant.

Nous relevons par ailleurs que le T.A.Q. a infirmé une décision du Bureau de réexamen sur la base de la preuve prépondérante à l'effet que la requérante n'était pas la personne morale qui avait commis l'infraction reprochée, à savoir, déposé un remblai dans un marais sans autorisation⁴⁰³.

⁴⁰⁰ *Domaine de l'horticulture de Chicoutimi inc c. Québec*, 2015 CanLII 27593 (QC TAQ), *Environnement Viridis inc. c. Québec*, précité note 338, *Maurice Bélanger paysagiste inc. c. Québec*, 2014 CanLII 24974 (QC TAQ), 9060-4190 *Québec inc c. Québec*, 2014 CanLII 49131 (QC TAQ) et *Fernand Harvey & Fils inc c. Québec*, 2014 CanLII 34430 (QC TAQ).

⁴⁰¹ *Environnement Viridis inc. c. Québec*, précité note 338.

⁴⁰² *Coopérative Forestière Laterrière c. Québec*, précité note 110.

⁴⁰³ *Maurice Bélanger paysagiste inc. c. Québec*, précité note 400.

CONCLUSION

Selon le registre public du ministère, nous comptons 1 477 S.A.P. ont été émises entre le 1^{er} février 2012 et le 15 juillet 2015⁴⁰⁴. Nous pouvons donc dire que les S.A.P. sont devenues l'un des principaux outils de contrôle de la conformité environnementale au Québec depuis leur adoption⁴⁰⁵. Bien qu'un recul de quelques années aurait été préférable avant d'émettre une opinion, nous croyons que les S.A.P. atteignent les objectifs d'encourager la conformité et de dissuader la répétition de manquements à la législation environnementale.

La catégorisation des manquements par le législateur dans quatre articles de loi et l'impossibilité pour les personnes désignées ou le Bureau de réexamen de revoir le montant de la S.A.P. marquent une gravité objective dans les contraventions à la législation environnementale et permet une uniformité et prévisibilité dans l'application de ce nouveau régime sur l'ensemble du territoire québécois. À cette standardisation des infractions, la discrétion dont dispose les personnes désignées dans l'émission même de l'avis de réclamation, permet de tenir compte des circonstances propres à chaque dossier. En effet, il convient de réitérer que la nature du manquement, son caractère répétitif et les mesures prises par le contrevenant avant et après le manquement pour y remédier sont des facteurs qui pèsent dans la discrétion des décideurs à agir dans un sens ou dans l'autre. Nous avons vu que cette discrétion, *a priori* large, est néanmoins encadrée en partie par la L.Q.E. pour ce qui est outre le montant de l'avis de réclamation, de la prescription d'un manquement, par exemple. Le législateur a aussi requis la mise sur pied du Cadre général d'application pour assurer

⁴⁰⁴ Site du Ministère : < <http://www.registres.mddefp.gouv.qc.ca/sanctions/recherche.asp> > consulté en date du 15 juillet 2015.

⁴⁰⁵ Voir : R. DAIGNEAULT, précité note 322, p. 323 et 381

l'application plus uniforme des S.A.P. sur le territoire québécois et permettre aux administrés de mieux savoir comment leur situation peut être traitée dans un souci de transparence. Ce Cadre général d'application ne doit pas lier les personnes désignées pour émettre la S.A.P. Dans les premières décisions rendues, le T.A.Q. suit les prescriptions du Cadre pour évaluer le bienfondé de la décision d'émettre la S.A.P. En date du 1^{er} août 2015, nous soulevons un cas dans la jurisprudence où ce tribunal a refusé de suivre le Cadre général d'application⁴⁰⁶. Il estimait alors qu'il n'était pas conforme aux lois.

Parce que les sanctions quasi-criminelles et les sanctions administratives pécuniaires sont toutes deux des outils à la disposition de l'État pour «*s'assurer de la conformité des conduites aux normes législatives et réglementaires*»⁴⁰⁷, la transposition aux sanctions administratives pécuniaires des garanties constitutionnelles offertes en matière d'infraction criminelle et quasi-criminelle a été rapidement soulevée.

Selon notre étude de l'état du droit, on ne peut assimiler les sanctions administratives pécuniaires aux infractions pénales.

Dans la deuxième partie de cette étude, nous avons expliqué le test élaboré par la Cour suprême du Canada pour départager les deux types de sanction. L'arrêt de principe en la matière, *Wingglesworth*, et la jurisprudence qui en découle, ont établi les critères pour distinguer les deux genres de procédures. En effet, au-delà de la terminologie employée, une

⁴⁰⁶ *Coopérative Forestière Laterrière c. Ministère du Développement Durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques*, précité note 110.

⁴⁰⁷ Pierre YSSALYS, *Répartir les normes : les choix entre les formes d'action étatique*, Rapport de recherche, Société de l'assurance automobile du Québec, 2000, p. 161.

procédure dite administrative pourrait être pénale de par sa nature, selon l'objectif de la loi, l'objectif de la sanction et le processus d'émission de celle-ci. Au travers plusieurs exemples dans des domaines de droit variés, nous avons mesuré la disposition des diverses instances judiciaires quant à l'application de l'article 11 de la Charte aux procédures administratives.

Nous retenons de notre analyse que les deux types de procédure utilisées ont une visée différente. Les infractions sanctionnées par une procédure criminelle sont réservées pour la sanction des comportements hautement répréhensibles dans la société et lorsque l'on vise essentiellement un objectif de punition et d'exemplarité. Les infractions pénales réglementaires peuvent s'inscrire aussi dans cet objectif, parce qu'elles utilisent une procédure criminelle, mais elles partagent le même champ d'application que celui des sanctions administratives pécuniaires. En effet, les infractions contre le bien-être public et les sanctions administratives pécuniaires donnent préséance à la protection des intérêts publics et sociaux avant celle des intérêts individuels. Elles visent à faire naître la dissuasion et la prévention d'un préjudice futur dans le cadre d'activités légitimes.

Effectivement, les sanctions administratives pécuniaires sont établies dans l'objectif d'assurer la protection du public conformément à la politique générale d'une loi⁴⁰⁸.

Nous avons ensuite transposé ce guide d'analyse aux S.A.P. établies dans la L.Q.E. Au sujet du processus d'émission de la sanction, nous rappellerons que ce sont notamment le sous-

⁴⁰⁸ F. GAUVIN et A. PARENT, précité note 44, p. 481.

ministre adjoint à l'analyse et à l'expertise régionale et les directeurs régionaux du CCEQ⁴⁰⁹ qui signent l'avis de réclamation. Le CCEQ est l'unité administrative chargée de veiller au respect de la législation environnementale. Lorsque l'avis de réclamation est émis, le recouvrement du montant se fait via des procédures de nature civile. En ce sens, la S.A.P. est réellement un outil qui permet à l'organisme d'accomplir sa mission. Le processus de contestation de la S.A.P. emprunte une voie administrative : le Bureau de réexamen est chargé de réviser la décision d'émettre la sanction. Finalement, le T.A.Q. entend les contestations des décisions du Bureau de réexamen.

Quant à l'objectif de la S.A.P., le législateur a inscrit dans la L.Q.E. elle-même les visées de la sanction. Le retour rapide à la conformité, la dissuasion et la prévention sont l'apanage des sanctions administratives pécuniaires⁴¹⁰. À ce titre, les S.A.P. de la L.Q.E. ne diffèrent donc pas de ce qu'il se fait dans d'autres domaines de réglementation de certaines activités, dans l'intérêt public.

Les S.A.P. de la L.Q.E. viennent en renfort aux disposition d'une loi d'ordre public et d'application générale, qui vise l'assainissement de la qualité du milieu ambiant et la prévention de sa dégradation pour assurer la protection du bien-être de l'ensemble de la population en éliminant ou contrôlant les sources de pollution dans le milieu de vie des personnes et de l'environnement dans son sens le plus large. Ainsi, les S.A.P. afférentes au non-respect de l'article 22 de la L.Q.E. ou plus largement afférentes aux activités

⁴⁰⁹ Les autres personnes désignées sont : le sous-ministre adjoint aux changements climatiques, à l'air et l'eau, le directeur du Bureau des changements climatiques, le directeur des politiques de la qualité de l'atmosphère, le sous-ministre adjoint aux services à la gestion et au milieu terrestre, la directrice générale des services à la gestion et le directeur de l'analyse et des instruments économiques;

⁴¹⁰ P. MICHEL, précité note 211, p. 539.

règlementées, s'inscrivent en droite ligne avec le pouvoir de contrôle des activités à risque du ministère.

La particularité du régime québécois des S.A.P. de la L.Q.E. est son application universelle via le truchement des articles 20 et 115.26 de la L.Q.E. alors que traditionnellement, de telles sanctions sont utilisées dans des sphères d'activités privées, lorsque les personnes ont souscrit à une activité encadrée par un corpus réglementaire, telles que des activités de mise en marché de produits agricole, la vente de produits financiers, etc. Pour certains auteurs, cette unicité en fait aussi sa faiblesse, parce que la sanction en devient une qui promeut l'ordre et le bien-être public dans une sphère d'activité publique⁴¹¹. Rappelons que l'article 20 de la L.Q.E. s'applique à tout rejet de contaminants susceptibles d'altérer la qualité de l'environnement ou de porter atteinte au bien être de l'homme.

Nous sommes d'avis que cette utilisation des S.A.P. est comprise dans ce que la Cour suprême avait conçu comme étant une sanction afin de protéger le public dans le cadre de la politique générale d'une loi. L'étude des arrêts *Guindon*, *Martineau* et *United States steel Corp.* permet aussi de répondre à l'argument voulant qu'une sanction qui promeut l'ordre et le bien être public dans une sphère d'activité publique tend à être de nature pénale. Comme l'a décidé la Cour suprême du Canada dans ces arrêts, l'analyse doit porter à la fois sur la procédure et les objectifs de la loi.

⁴¹¹ C. DUCHAINE et N. DUBÉ, précité note 22, p. 240, J.PIETTE, précité note 21, p. 332, R. DAIGNEAULT, précité note 10, p. 266.

Par conséquent, les S.A.P. de la L.Q.E. ne peuvent être qualifiées de procédure pénale de par leur nature. Par ailleurs, dans cette section, nous avons fait valoir des arguments pouvant être opposés au courant doctrinal qui tend à faire reconnaître aux S.A.P. des attributs pénaux. À ce titre, nous ne croyons pas que le registre public des sanctions crée un stigmate tel que celui issu d'une condamnation criminelle. Aussi, nous avons vu qu'il n'y avait pas de principe de détermination de la peine par l'autorité qui émet la sanction et que le montant de l'avis de réclamation n'est pas élevé au point d'engendrer une visée punitive.

Nous sommes donc d'avis que le législateur québécois a les coudées franches pour asseoir un régime effectif en matière de protection de l'environnement, à l'abri des contestations constitutionnelles.

Finalement, après avoir qualifié les S.A.P. de procédure administrative, nous nous sommes penchés sur les garanties procédurales offertes au contrevenant dans le cadre de l'émission, de la révision et de la contestation de la sanction. Ces garanties procédurales sont issues du contentieux de droit administratif et ont été détaillées en partie dans la L.Q.E. et complétées par la L.J.A.

Nous avons étudié la L.Q.E. qui prévoit le droit du contrevenant d'être informé de ce qui lui est reproché. Bien qu'à ce stade aucune décision ne soit prise formellement, un avis de non-conformité détaillant le manquement relevé par les inspecteurs est acheminé au contrevenant. Cet avis cherche à inciter le contrevenant à prendre des mesures pour remédier à la situation de non-conformité. L'obligation d'agir équitablement ne va pas jusqu'à commander que le

CCEQ achemine au contrevenant les rapports d'expertise ou techniques, ni la nature des plaintes contre l'administré. La L.Q.E. prévoit notamment que l'avis de réclamation doit énoncer les motifs de son exigibilité. La L.J.A. prévoit que le décideur doit agir de bonne foi.

Au stade de la révision de la sanction au Bureau de réexamen, l'Administration doit inviter le contrevenant à compléter son dossier et faire valoir, le cas échéant, ses observations. Nous avons vu que la L.Q.E. prévoit que la révision de la S.A.P. se fait sur dossier et qu'exceptionnellement, le Bureau de réexamen peut tenir une audition.

C'est au stade de la contestation au T.A.Q. de la décision du Bureau de réexamen que le contrevenant bénéficie de l'ensemble des garanties procédurales prévues dans la L.J.A. Dans ce cadre, le T.A.Q. exerce des pouvoirs de nature judiciaire, contrairement aux instances précédentes. Ce faisant, le contenu du devoir d'agir équitablement est plus exigeant pour l'Administration et il est détaillé exclusivement dans la L.J.A. Effectivement, à ce moment, le contrevenant se voit communiquer l'ensemble de son dossier détenu par le ministère et le droit d'obtenir une audition en bonne et due forme.

Si nous pouvons affirmer que les S.A.P. relèvent du droit administratif et que le processus d'imposition des S.A.P. est soumis à l'obligation d'agir équitablement de l'Administration tout au long du processus d'émission de la S.A.P., certains débats doivent encore être portés devant nos cours supérieures et pourraient avoir faire l'objet d'une analyse en soit. Par exemple, quels moyens de défense peuvent être invoqués à l'encontre d'une S.A.P. ? Doit-on concevoir les S.A.P. du législateur québécois selon les principes élaborés en matière de responsabilité

pénale réglementaire pour statuer si les S.A.P. sont des infractions de responsabilité stricte ou absolue? Rappelons que suite à l'arrêt *Sault Ste-Marie*⁴¹², les infractions pénales réglementaires sont présumées être de responsabilité stricte. Le contrevenant peut alors se disculper en prouvant qu'il a pris les mesures raisonnables pour empêcher la survenance de l'infraction reprochée, contrairement aux infractions de responsabilité absolue, où la commission de l'infraction entraîne la culpabilité sans possibilité pour le contrevenant de prouver qu'il n'a commis aucune faute.

Devant les tribunaux canadiens, il existe deux courants jurisprudentiels opposés sur la recevabilité d'une défense de diligence raisonnable aux sanctions administratives pécuniaires et ils ont été bien identifiés par la doctrine⁴¹³. Ainsi, le courant majoritaire découle de la décision *Canada c. Consolidated Canadian Contractors*⁴¹⁴. Dans cette décision la Cour d'appel fédérale s'est prononcée en faveur de l'application de la présomption de responsabilité stricte aux sanctions administratives pécuniaires, dans le contexte bien particulier d'une pénalité administrative fiscale dont l'émission est automatique.

Pour terminer, mentionnons que le T.A.Q. s'est prononcé récemment sur la question de la recevabilité d'une défense de diligence raisonnable dans les décisions *Excavation René St-Pierre Inc.*⁴¹⁵ et *Corporation de gestion du Parc du Mont-ST – Mathieu*⁴¹⁶. Dans la décision

⁴¹² *Sa majesté la Reine c. La corporation de la ville de Sault Ste-Marie*, précité note 24.

⁴¹³ M.-C. BELLEMARE et J.-M. LEBLANC, précité note 69, C. DUCHAINE et N. DUBÉ, précité note 22, P. MICHEL, précité note 211, p. 553, R. DAIGNEAULT, précité, note 10, p. 261.

⁴¹⁴ *Canada (Procureur général) c. Consolidated Canadian Contractors Inc.*, précité note 165. Voir aussi : *Pillar Oilfield Projects Ltd. c. R.*, [1993] T.C.J. No. 764; *Whisler Mountain Ski Corp. c. British Columbia (Liquor Control & Licensing Branch)*, 2002 BCCA 426 (CanLII); *504174 N.B. Ltd c. New Brunswick (Ministre de la sécurité publique)*, 2005 NBCA 18 (CanLII).

⁴¹⁵ Précité note 111.

⁴¹⁶ Précité note 299.

Excavation René St-Pierre, l'entreprise s'est vue notifier un avis de réclamation pour émissions contaminants susceptibles d'altérer la qualité de l'environnement ou la santé de l'homme, à savoir de la poussière dégagée par le passage des camions transportant quotidiennement des matériaux concassés. Le T.A.Q. ne retient pas la défense d'Excavation St-Pierre qui prétendait avoir pris toutes les mesures raisonnables pour éviter que la poussière ne s'envole, notamment en épandant de l'eau sur le sol, mais il estime que cette défense peut être soulevée à l'encontre d'une S.A.P. Le T.A.Q. cependant aborde la question différemment notamment, en ce qu'il considère que la défense de la personne raisonnable, prudente et diligente qui existe en droit civil et de son avis, elle peut s'appliquer en matière de S.A.P.

Suivant ce courant majoritaire, à défaut de mention claire dans la L.Q.E.⁴¹⁷, l'analyse de l'économie générale de la loi et de son objet, la gravité de la sanction et la précision des termes utilisés par le législateur dans les dispositions devraient outiller nos cours supérieures à se prononcer sur le cas particulier des S.A.P. et à répondre plus généralement à la question de savoir s'il est nuisible à l'efficacité du régime des S.A.P. de la L.Q.E. que de prendre en compte les mesures prises par le contrevenant avant la violation dans la discrétion d'émettre une S.A.P.

⁴¹⁷ Par exemple, le législateur ontarien (*Loi sur la protection de l'environnement*, précité note 37, article 182.1 (6)) et fédéral (*Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, précité note 36, article 18) ont expressément exclu la possibilité pour le contrevenant de présenter une défense de diligence raisonnable.

BIBLIOGRAPHIE

TABLE DE LA LÉGISLATION ET DE LA RÉGLEMENTATION

Textes constitutionnels

Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.)]

Textes fédéraux

Code criminel, L.R.C., 1985, c. C-46

Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada, L.C. 2001, c. 26

Loi relative aux aliments du bétail, L.R.C. (1985), c. F-9

Loi sur la concurrence, L.R.C. 1985, c. C-34

Loi sur l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, L.C. 2001, c. 9

Loi sur la concurrence, L.R.C. (1985), c. C-34

Loi sur la faillite et l'insolvabilité, L.R.C. (1985), c. B-3

Loi sur la médiation en matière d'endettement agricole, L.C. 1997, c. 21

Loi sur la santé des animaux, L.C. 1990, c. 21

Loi sur l'assurance-emploi, L.C. 1996, c. 23

Loi sur la taxe d'accise, L.R.C. (1985), c. E-15

Loi sur les douanes, L.R.C. 1985, c. 1 (2e suppl.)

Loi sur les engrais, L.R.C. (1985), c. F-10

Loi sur l'inspection des viandes, L.R.C. (1985), c. 25 (1er suppl.)

Loi sur l'investissement Canada, L.R.C. 1985, c. 28 (1er suppl.)

Loi sur les pénalités administratives en matière d'environnement, L.C. 2009, c. 14

Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire, DORS/2000-187

Loi sur les produits antiparasitaires, L.C. 2002, c. 28

Loi sur les produits agricoles au Canada, L.R.C. (1985), c. 20 (4^e suppl.)

Loi sur la protection des végétaux, L.C. 1990, c. 22

Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, L.C. 2003, c. 22

Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire, L.C. 1995, c. 40

Loi sur les semences, L.R.C. (1985), c. S-8

Loi sur la sûreté du transport maritime, L.C. 1994, c. 40

Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires, L.C. 1997, c. 9

Loi sur l'Office national de l'énergie, L.R.C. 1985, c. N-7

Loi visant à promouvoir l'efficacité et la capacité d'adaptation de l'économie canadienne par la réglementation de certaines pratiques qui découragent l'exercice des activités commerciales par voie électronique et modifiant la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, la Loi sur la concurrence, la Loi sur la protection des

renseignements personnels et les documents électroniques et la Loi sur les télécommunications, L.C. 2010, c. 23

Textes québécois

Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., c. C-12
Code de la sécurité routière, R.L.R.Q., c. C-24.2
Code de procédure pénale, L.R.Q., c. C-25.1
Code des professions, L.R.Q., c. C-26
Loi sur l'administration fiscale, L.R.Q., c. A-6.002
Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., c. Q-2
 Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées,
 Q-2, r.22
Loi sur la qualité de l'environnement, L.Q., 1972, c. 49
Loi sur l'Autorité des marchés financiers, L.R.Q., c. A-33.2
Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, L.R.Q., c.
M-30.001
Loi sur la justice administrative, L.Q., 1996 c. 54
 Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec, [1999] 131 G.O.II, 5616,
 art. 6
Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche, R.L.R.Q., c. I-
14.01
 Règlement sur la production et la mise en marché du poulet, R.L.R.Q., c. M-35.1, r
 292
 Règlement sur les contingents du bois des producteurs de la Beauce, R.L.R.Q., c. M-
 35.1, r. 65
Loi sur les décrets de convention collective, R.L.R.Q., c. D-2
Loi sur les instruments dérivés, R.L.R.Q., c. I-14.01
*Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre
dans l'industrie de la construction*, R.L.R.Q., c. R-20
Loi sur les valeurs mobilières, R.L.R.Q., c. V-1.1

Textes canadiens

Environmental Management Act, S.B.C. 2003, c. 53
Environmental Management and Protection Act, 2002, SS 2002, c. E-10.21
Environmental Protection and Enhancement Act, S.R.A. 2000, c. E-12
Loi sur la protection de l'environnement, L.R.O. 1990, c. E.19
 Environmental Penalties, O Reg 222/07
Loi sur l'assainissement de l'air, L.N.-B., c. C-5.2
Environmental Management Act, S.B.C. 2003, c. 53
 Administrative Penalties Regulation, B.C. Reg. 35/2011
Private Managed Forest Land Act, S.B.C. 2003, c. 80
Security Act, R.S.A. 2000, c. S-4
Securities Act, R.S.B.C. 1996, c. 418
Security Act, R.S.O. 1990, c. S-5

TABLES DES JUGEMENTS

Autorité des marchés financiers c. Steven Demers, 10 mars 2006, Vol. 3, n° 10, BAMF
Baker c. Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada, [1999] 2 R.C.S. 817
Beauchesne c. Québec, 2014 CanLII 29716 (QC TAQ)
Béliveau c. Comité de discipline du Barreau du Québec, [1992] R.J.Q. 1822
Bisaillon c. La Reine, [2006] 4 CTC 2249
Bombardier c. Éleveurs de volailles du Québec, 2011 QCCA 1058 (CanLII)
Bombardier c. Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, 2008 QCCS 2378
Brosseau c. The Alberta Securities Commission, [1989] 1 R.C.S. 301
Burnham c. Police de la Communauté Urbaine de Toronto, [1987] 2 R.C.S. 572
Canada (Ministre du Revenu national) c. Coopers and Lybrand, [1979] 1 R.C.S. 495
Canada (Procureur général) c. Consolidated Canadian Contractors Inc., [1999] 1 CF 209
Canada (Procureur général) c. Mavi, [2011] 2 R.C.S. 504
Canada c. Guindon, 2013 CAF 153 (CanLII)
Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent, [1985] 2 R.C.S. 643
Cartaway Resources Corp. (Re), [2004] 1 R.C.S. 672
Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec, [2003] 2 R.C.S. 624
Constantineau c. Municipalité de Saint-Adolphe d'Howard, [1996] R.D.J. 154 (C.A.)
Corporation de développement TR inc. c. Québec, 2012 CanLII 11672 (QC TAQ)
Domaine de l'horticulture de Chicoutimi inc c. Québec, 2015 CanLII 27593 (QC TAQ)
Couillard Construction Ltée c. Québec, 2015 CanLII 36410 (QC TAQ)
Environnement Viridis inc. c. Québec, 2015 CanLII 19346 (QC TAQ)
Excavation G Gingras inc. c. Québec, 2014 CanLII 69168 (QC TAQ)
Excavation René St-Pierre inc. c. Québec, 2015 QCTAQ 02386
Fernand Harvey & Fils inc c. Québec, 2014 CanLII 34430 (QC TAQ)
Financement et investissement des îles, s.e.c. c. Québec, 2010 QCTAQ 10444
Friends of the Oldman River Society c. Canada, [1992] 1 R.C.S. 3
Gervais c. Québec, 2014 CanLII 59758 (QC TAQ)
Gordon Capital Corp. v. Ontario, [1991] O.J. No. 934 (Ont. Div. Ct.)
Guindon c. Canada, 2015 CSC 41
Harelkin c. Université de Regina, 1979, 2 R.C.S. 561
J.G. c. Brassard, J.E. 2005-1149
Kozlowski c. Québec, 2014 CanLII 9776 (QC TAQ)
Lafarge Canada inc. c. Procureur général du Québec, [1994] R.J.Q. 1832 (C.A.)
La Souveraine, Compagnie d'assurance générale c. Autorité des marchés financiers, 2013 CSC 63
Lavallee v. Alberta (Securities Commission), 2010 ABCA 48, 317 D.L.R. (4th) 373
Lavallée c. Autorité des marchés financiers, 2011 QCBDR 12
Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada, [1982] 2 R.C.S. 2
Martineau c. M.R.N., [2004] 3 RCS 737
Maurice Bélanger paysagiste inc. c. Québec, 2014 CanLII 24974 (QC TAQ)

Mega International Commercial Bank (Canada) v. Canada (Attorney General), 2012 FC 407 (CanLII)

Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la Magistrature), [2002] 1 R.C.S. 249

M.R.C. d'Abitibi c. Ibitiba Ltée, C.A. Québec, n° 200-09-000515-905, 2 avril 1993, j. Baudouin

Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police, [1979] 1 R.C.S. 311

Nisbett c. Manitoba (Human Rights Commission), 1993 CanLII 3366 (MB CA)

Northex Environnement inc. c. Blanchet, J.E. 2013-1261 (C.A.)

Ontario c. Canadien Pacifique Ltée, [1995] 2 R.C.S. 1031

Patry c. Hydro-Québec, [1999] R.J.Q. 688 (C.A.)

Pharmaciens (Ordre professionnel des) c. Labonté, 2008 QCTP 138

Procureur général du Québec c. Carrière Landreville inc., [1981] C.S. 1020

Procureur général du Québec c. Enfouissements de St-Valerien Inc., C.S. St-Hyacinthe, no 750-05-0002420916, 28 janvier 1992, j. Laflamme

Procureur général du Québec c. Société du parc industriel du centre du Québec, [1979] C.A. 357

Québec (Procureur général) c. Aliments Breton inc., 2008 QCCQ 4715 (CanLII)

Québec (Chambre des notaires) c. Dugas, 2002 CanLII 41280 (QC CA)

Québec (P.G.) c. Barreau de Montréal, [2001] R.J.Q. 2058 (C.A.)

Québec (Procureur général) c. Société Minière Louvern inc., [1992] R.J.Q. 1703 (C.Q.)

R. c. Beare, [1988] 2 R.C.S. 387

R. c. Fitzpatrick, [1995] 4 R.C.S. 154

R. c. Wholesale Travel Group Inc., [1991] 3 R.C.S. 154

R. c. Wigglesworth, [1987] 2 R.C.S. 541

R. c. Shubley, [1990] 1 R.C.S. 3

Recyclage Sainte-Adèle inc. c. Québec, 2015 QCTAQ 03862

Re McCutcheon and City of Toronto, (1983), 147 D.L.R. (3d) 193 (H.C.)

Re Barry and Alberta Securities Commission, (1986), 25 D.L.R. (4th) 730 (C.A.)

Rowan c. Ontario Securities Commission, 2012 ONCA 208 (CanLII)

Sa majesté la Reine c. La corporation de la ville de Sault Ste-Marie, [1978] 2 R.C.S. 1299

Serge Mosite Amzallag c. Québec, 2014 QCTAQ 0996

Soylutions inc c. Québec, 2014 CanLII 28173 (QC TAQ)

Texaco Canada Inc. c. Montréal (Communauté urbaine de), J.E. 94-1242 (C.Q.Ch. civ.)

Thomson newspapers ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, commission sur les pratiques restrictives du commerce), [1990] 1 R.C.S. 425

Thow v. B.C. (Securities Commission), 2009 BCCA 46 (CanLII)

Transformation de Matières Recyclables T.M.R. inc. c Québec, 2015 CanLII 3416 (QC TAQ)

Trumbley et Pugh c. Police de la com. urb. de Toronto, [1987] 2 R.C.S. 577.

The Queen and Archer v. White, [1956] R.C.S. 154

U.S. States Steel Corporation c. Canada (Procureur général), 2011 CAF 176 (CanLII)

Val-Bélair c. Entreprises Raymond Denis inc., [1993] R.J.Q. 637 (C.A.)

Valente c. R., [1985] 2 R.C.S. 673

Whisler Mountain Ski Corp. c. British Columbia (Liquor Control & Licensing Branch), 2002 BCCA 426

Yale c. Québec, 2014 CanLII 23309 (QC TAQ)
148942 Canada inc c. Québec, 2014 CanLII 2686 (QC TAQ)
2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool), [1996] 3 RCS 919
504174 N.B. Ltd c. New Brunswick (Ministre de la sécurité publique), 2005 NBCA 18 (CanLII)
9041-4848 Québec inc. c. Québec, 2013 CanLII 72840 (QC TAQ)
9060-4190 Québec inc. c. Québec, 2014 CanLII 49131 (QC TAQ)
9095-0627 Québec inc c. Québec, 2014 CanLII 26085 (QC TAQ)

DOCTRINE

Monographies et ouvrages collectifs

ARCHIBALD, T. L., JULL, K. E. & ROACH, K. W., *Regulatory and Corporate Liability : From Due Diligence to Risk Management*, Aurora, Ontario, Canada Law Book, 2006

BELLEMARE, M.-C. et LEBLANC, J.-M., *La Loi sur la qualité de l'environnement et les sanctions administratives pécuniaires, où en sommes-nous?-Droit de l'environnement*, volume 18, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2013

BRUN, H., TEMBLAY, G. et BROUILLET, E., *Droit constitutionnel*, 5^e éd, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008

COMTOIS S. et BELLEMARE M.-C., « Sanctions administratives, recours devant le Tribunal administratif du Québec et révision judiciaire », dans *JurisClasseur Québec*, coll. « droit public », Droit de l'environnement, fasc. 14, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, à jour en août 2014

DAIGNEAULT, R. et PAQUET, M., *L'environnement au Québec*, Brossard, Les publications CCH/FM, 1994

DUSSAULT, R. et BORGEAT, L., *Traité de Droit administratif*, 2^e éd., tome 1, Québec, Presses de l'Université Laval, 1989

GARANT, P., *Droit administratif*, 6^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010

GARANT, P., GARANT, P. et GARANT, J., *Précis de droit des administrations publiques*, 5^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2011

HALLEY, P. *Le droit pénal de l'environnement : l'interdiction de polluer*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2001

ISSALYS, P. et LEMIEUX, D., *L'action gouvernementale, Précis de droit des institutions administratives*, 3^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009

LEMIEUX, D., *Justice administrative - Loi commentée*, 3^e éd., Brossard, Publications CCH, 2009

STUART, D., *Charter justice in Canadian criminal law*, 5th Ed., Carswell, 2007

Articles de revue et études d'ouvrages collectifs

CASSIDY, P., «Charter arguments not welcomed by S.C.C. for environmental offences Environmental Debate», (August 9, 1996) Vol. 16, No. 12, *The Lawyers Weekly*, 10

CASSIDY, P., «Do regulatory offences abrogate basic legal rights?», (June 2, 1995), vol. 15, no. 05, *The Lawyers Weekly*, 8

BOISVERT, A.-M., DUMONT, H. et STYLIOS, A., «En marge de l'affaire Lacroix-Norbourg : les enjeux substantifs et punitifs suscités par le double aspect, réglementaire et criminel, de certains comportements frauduleux dans le domaine des valeurs mobilières», (2009) 50 *C. de D.*, 469

DAIGNEAULT, R., «Autorisations environnementales: le chassé-croisé entre ministère et municipalité», dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, vol. 241, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006, 421

DAIGNEAULT, R., « Réforme des sanctions environnementales au Québec : droit pénal dérivé ou une dérive du droit pénal ? », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, vol. 329, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, 211

DAIGNEAULT, R. «Sanction administratives pécuniaires au Québec : où en sommes-nous trois ans plus tard ?», dans Service de la formation continue, Barreau du Québec, vol. 401, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2015, 319

DE MONTIGNY, Y., « La protection contre l'auto-incrimination et le droit au silence dans un contexte d'une procédure administrative ou d'une commission d'enquête », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, vol. 70, dans *Développements récents en droit administratif (1995)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1995, 61

DUCHÂINE, C., « Les éclairages des tribunaux relativement aux autorisations environnementales », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, vol. 329, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, 329

DUCHAINED, C., «Les recours visant le respect des lois environnementales à la portée des citoyens : l'émergence d'une autorité de contrôle sociétale», dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, vol. 270, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007, 233

DUCHAINED, C. et DUBÉ, N., « Sanctions pénales, administratives ou ordonnances: en environnement, la diligence a bien meilleur goût! », dans Service de la formation continue, Barreau du Québec, vol. 370, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2013, 327

DUCHESNE, S., DUPUIS, M. et REYNOLDS, S., «La preuve devant les tribunaux administratifs : y voir clair, dans l'intérêt du justiciable ! », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, vol. 240, *Développements récents en droit administratif et constitutionnel*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006, 100

FABIEN, M.-A., «Le droit pénal réglementaire en matière environnemental » dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, vol. 19, *Développements récents en droit de l'environnement (1991)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1991, 45

GAUVIN, F. et PARENT, A., «Pour un meilleur respect d'une loi d'ordre public par la bonification du régime de droit administratif : le régime de sanctions administratives pécuniaires prévu à la Loi sur la qualité de l'environnement», dans Conférence des juristes de l'État, *Le nouveau régime de sanctions administratives pécuniaires en droit de l'environnement*, Actes de la XXe conférences des juristes de l'État, Cowansville, Yvon Blais, 2013

GRANBOIS, M., «Le droit pénal de l'environnement : une garantie d'impunité?» dans Fernando ACOSTA et André NORMANDEAU, *Entre les mailles de la loi : pollution, accident de travail, faute professionnelle*, (1988) n° 1 vol. 21 *Les Presses de l'Université de Montréal*, 57

GIROUX, L., «La Loi sur la qualité de l'environnement : grands mécanismes et recours civils » dans Service de la Formation permanente, Barreau du Québec, vol. 77, *Développements récents en droit de l'environnement (1996)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996, 263

HALLEY, P., « Le droit, l'environnement et la déréglementation au Québec », Service de la formation permanente, Barreau du Québec, vol. 90, *Développements récents en droit de l'environnement (1997)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, 343

HALLEY, P., «Les ententes portant sur l'immunité de poursuite et substitution de norme en droit de l'environnement québécois», (1998) 39 *C. de D.*, 3

HÉTU, J. et PIETTE, J., «Le droit de l'environnement du Québec», (1978) 38-233 (2e partie) *R. du B.*, 235

ISSALYS, P., «Les sanctions administratives de l'assurance-emploi : entre solidarité, assurance et répression», (2009) 50 *C. de D.*, 825

KENNIFF, P. et GIROUX, L., «Le droit québécois de la protection et de la qualité de l'environnement», (1974) 15 *C. de D.*, 5

KISELBACH, D. L., «Canada's New Enforcement System for Customs and Trade : the Administrative Monetary Penalty System», (2004) 32 *Int'l Bus. Law.*, 285

LAVALLÉE, S. et LEMIEUX, D., «La multiplicité des rôles du ministre de l'Environnement s'oppose-t-elle à l'exigence de l'impartialité?», (2003) 44 *C. de D.* 73, 91

MCLEOD, D., «Facing the Consequences : Should the Charter Apply to Administrative Proceedings Involving Monetary Penalties ?», (mars 2012) vol. 30, no 1 *N.J.C.L.*, 59

MICHEL, P., «Droit pénal et sanctions administratives pécuniaires : quelques considérations pour prévenir la confusion des genres et faciliter la cohabitation», dans Conférence des juristes de l'État, *Le nouveau régime de sanctions administratives pécuniaires en droit de l'environnement*, Actes de la XXe conférences des juristes de l'État, Cowansville, Yvon Blais, 2013, 539

MOCKLE, D., «L'évincement du droit par l'invention de son double : les mécanismes néo-réglementaires en droit public», (2003) 44 *C. de D.*, 297

MULLAN, D. J. and HARRINGTON, D., «The Dampening Effects of Blencoe», (2002) 27 *Queen's L.J.*, 879

NADON, O., «Les volets de l'article 20 ont-ils besoin d'être changés?», dans Service de la formation continue, Barreau du Québec, 2007, vol. 270, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007, 295

NADON, O., « Vingt-cinq ans d'environnement à la Cour suprême du Canada », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, vol. 193, *Développements récents en droit de l'environnement (2003)*, Éditions Yvon Blais, 2003, 179

N. HUSAK, D. «Varieties of Strict Liability», (1995) 8 *Can. J.L. & Juris.*, 189

OWEN, G., «Civil standard in firearms offence doesn't violate Charter», (November 13, 1992) vol. 12 n° 27, *The Lawyers Weekly*, 14

PIETTE, J., « La sanction du droit de l'environnement par des pénalités administratives », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, vol. 352, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2012, 327

PELLETIER, G., «Les sanctions administratives pécuniaires», dans Conférence des juristes de l'État, *Le nouveau régime de sanctions administratives pécuniaires en droit de l'environnement*, Actes de la XXe conférences des juristes de l'État, Cowansville, Yvon Blais, 2013, 523

POTTIE, L. and SOSSIN, L., «Demystifying the Boundaries of Public Law: Policy, Discretion, and Social Welfare», (2005) 38 *U.B.C. L. Rev.*, 147

RIVEST, R. L. et THOMAS, M.-A., « Le recours en injonction en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, vol. 25, *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998, 356

ROSSI, D. and MCNAUGHTON W., «Getting tough on polluters : New legislation forces polluters to play by the rules», (June 19, 2009) vol. 29 n°7, *The Lawyers Weekly*, 15

SCHMITZ, C., «Accused voluntarily waived their rights under s. 11(d) of Charter S.C.C. upholds N.B. 'automatic conviction' law», (November 15, 1996) vol. 16 n°26 *The Lawyers Weekly*, 20

SHERRIN, C., «Distinguishing Charter Rights in Criminal and Regulatory Investigations: What's the Purpose of Analyzing Purpose?», (2010) 48 *Alta. L. Rev.*, 93

SPIEGEL, B. N., «Environmental protection or electioneering», (March 5, 1999) vol. 18, n° 40, *The Lawyers weekly*, 10

SOSSIN, L., «An Intimate Approach to Fairness, Impartiality and Reasonableness in Administrative Law», (2002) 27 *Queen's L.J.*, 809

VILLAGGI, J.-P., «Les moyens de se pourvoir à l'encontre de mesures administratives», dans Collection de droit 2011-2012, École du Barreau du Québec, vol. 7, *Droit public et administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2011

Documents gouvernementaux

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parc du Québec, Centre de contrôle environnemental, 2012, *Directive sur le traitement des manquements à la législation environnementale*, en ligne < <http://www.mddefp.gouv.qc.ca/lqe/directive-traitement-manquements.pdf>> (consulté le 8 juin 2014)

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parc du Québec, Centre de contrôle environnemental, 2012, *Cadre général d'application des sanctions administrative*

pécuniaires (art. 115.13: de la Loi sur la qualité de l'environnement), en ligne <<http://www.ministre.gouv.qc.ca/lqe/cadre-application-SAP.pdf>> (consulté le 5 septembre 2012), p. 4.

Québec, Assemblée nationale, Commission des transports et de l'environnement, «Projet de loi n° 89: *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement* afin d'en renforcer le respect», (2011) 42 (6) *Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement*.

ANNEXE

LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT, R.L.R.Q. c. Q-2

CHAPITRE I

DISPOSITIONS D'APPLICATION GÉNÉRALE

SECTION XIII

MESURES ADMINISTRATIVES

[...]

§ 3. — *Sanctions administratives pécuniaires*

115.13. Des sanctions administratives pécuniaires peuvent être imposées par les personnes désignées par le ministre à toute personne ou municipalité qui fait défaut de respecter la présente loi ou ses règlements, dans les cas et aux conditions qui y sont prévus.

Pour l'application du premier alinéa, le ministre élabore et rend public un cadre général d'application de ces sanctions administratives en lien avec l'exercice d'un recours pénal et y précise notamment les éléments suivants:

1° les objectifs poursuivis par ces sanctions, notamment inciter la personne ou la municipalité à prendre rapidement les mesures requises pour remédier au manquement et dissuader la répétition de tels manquements;

2° les catégories de fonctions dont sont titularisées les personnes désignées pour les imposer;

3° les critères qui doivent les guider lorsqu'un manquement est constaté, notamment la prise en compte de la nature de ce manquement, de son caractère répétitif, de la gravité de l'atteinte ou du risque d'atteinte qui en résulte et des mesures prises par la personne ou par la municipalité pour remédier au manquement;

4° les circonstances dans lesquelles le recours pénal sera priorisé;

5° les autres modalités relatives à l'imposition d'une telle sanction, notamment le fait que celle-ci doit être précédée de la notification d'un avis de non-conformité.

Ce cadre général doit présenter la catégorisation des sanctions administratives ou pénales telle que définie par la loi ou ses règlements.

2011, c. 20, a. 26.

115.14. Aucune décision d'imposer une sanction administrative pécuniaire ne peut être notifiée à une personne ou à une municipalité en raison d'un manquement à une disposition de la présente loi ou de ses règlements lorsqu'un constat d'infraction lui a été antérieurement signifié en raison d'une contravention à la même disposition, survenue le même jour et fondée sur les mêmes faits.

2011, c. 20, a. 26.

115.15. Lorsqu'un manquement à une disposition de la présente loi ou de ses règlements est constaté, un avis de non-conformité peut être notifié à la personne ou à la municipalité en défaut afin de l'inciter à prendre sans délai les mesures requises pour remédier au manquement. Un tel avis doit faire mention que le manquement pourrait notamment donner lieu à une sanction administrative pécuniaire et à l'exercice d'une poursuite pénale.

2011, c. 20, a. 26.

115.16. Lorsqu'une personne désignée par le ministre impose une sanction administrative pécuniaire à une personne ou à une municipalité, elle lui notifie sa décision par un avis de réclamation conforme à l'article 115.48.

Il ne peut y avoir cumul de sanctions administratives pécuniaires à l'égard d'une même personne ou d'une même municipalité, en raison d'un manquement à une même disposition, survenu le même jour et fondé sur les mêmes faits. Dans le cas où plusieurs sanctions seraient applicables, la personne qui impose la sanction détermine celle qu'elle estime la plus appropriée compte tenu des circonstances et des objectifs poursuivis par de telles sanctions.

2011, c. 20, a. 26.

115.17. La personne ou la municipalité peut, par écrit, demander le réexamen de la décision dans les 30 jours de la notification de l'avis de réclamation.

2011, c. 20, a. 26.

115.18. Le ministre désigne les personnes chargées de réexaminer les décisions relatives aux sanctions administratives pécuniaires. Ces personnes doivent relever d'une autorité administrative distincte de celle de qui relèvent les personnes qui imposent de telles sanctions.

2011, c. 20, a. 26.

115.19. Après avoir donné au demandeur l'occasion de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier, la personne chargée du réexamen décide sur dossier, sauf si elle estime nécessaire de procéder autrement. Elle peut alors confirmer la décision qui fait l'objet du réexamen, l'infirmer ou la modifier.

2011, c. 20, a. 26.

115.20. La demande de réexamen doit être traitée avec diligence. La décision en réexamen doit être écrite en termes clairs et concis et être motivée et notifiée au demandeur avec la mention de son droit de la contester devant le Tribunal administratif du Québec et du délai pour exercer ce recours.

Si la décision en réexamen n'est pas rendue dans les 30 jours de la réception de la demande ou, le cas échéant, du délai requis par le demandeur pour présenter ses observations ou pour produire des documents, les intérêts prévus par le troisième alinéa de l'article 115.48 sur le montant dû sont suspendus jusqu'à ce que la décision soit rendue.

2011, c. 20, a. 26.

115.21. L'imposition d'une sanction administrative pécuniaire pour un manquement à la loi ou à ses règlements se prescrit par deux ans à compter de la date du manquement.

Toutefois, lorsque de fausses représentations sont faites au ministre ou à un fonctionnaire, un employé ou une autre personne visé par l'un des articles 119 à 120.1, de même que dans le cas d'un manquement relatif à des matières dangereuses visées par la section VII.I du chapitre I ou à l'article 20, la sanction administrative pécuniaire peut être imposée dans les deux ans qui suivent la date à laquelle l'inspection ou l'enquête qui a donné lieu à la découverte du manquement a été entreprise.

Le certificat du ministre, de l'inspecteur ou de l'enquêteur constitue, en l'absence de toute preuve contraire, une preuve concluante de la date à laquelle cette inspection ou cette enquête a été entreprise.

2011, c. 20, a. 26.

115.22. Un manquement susceptible de donner lieu à l'imposition d'une sanction administrative pécuniaire constitue un manquement distinct pour chaque jour durant lequel il se poursuit.

2011, c. 20, a. 26.

115.23. Une sanction administrative pécuniaire d'un montant de 250 \$ dans le cas d'une personne physique ou de 1 000 \$ dans les autres cas peut être imposée à toute personne ou municipalité qui, en contravention avec une disposition de la présente loi:

1° refuse ou néglige de donner un avis, de fournir toute information, étude, recherche ou expertise, tout renseignement, rapport, bilan, plan ou autre document, ou ne respecte pas les délais fixés pour leur production, dans les cas où aucune autre sanction administrative pécuniaire n'est autrement prévue pour un tel manquement par la présente loi ou par l'un de ses règlements;

2° fait défaut de constituer, de conserver ou, le cas échéant, de tenir à jour une liste ou un registre;

3° fait défaut de procéder à l'affichage ou à la publication d'une information, d'un avis ou d'un document.

La sanction prévue par le premier alinéa peut également être imposée à toute personne ou municipalité qui:

1° ne tient pas l'étude de caractérisation à la disposition du ministre, conformément au troisième alinéa de l'article 31.59;

2° enlève, détériore ou laisse se détériorer une affiche dont l'installation lui a été ordonnée en vertu de l'article 120.

2011, c. 20, a. 26; 2013, c. 16, a. 199.

115.24. Une sanction administrative pécuniaire d'un montant de 500 \$ dans le cas d'une personne physique ou de 2 500 \$ dans les autres cas peut être imposée à toute personne ou municipalité qui, en contravention avec une disposition de la présente loi, fait défaut:

1° de respecter toute condition, restriction ou interdiction liée à une approbation, une autorisation, une permission, une attestation, un certificat ou un permis accordé en vertu de la présente loi, notamment lors de la réalisation d'un projet, lors de la construction, de l'utilisation ou de l'exploitation d'un ouvrage ou lors de la cessation d'une activité;

2° d'appliquer ou de respecter un plan de réhabilitation, un programme correcteur, un programme d'assainissement ou un plan de gestion des matières résiduelles;

3° de fournir une garantie ou de constituer une fiducie et de maintenir une telle garantie ou une telle fiducie pendant toute la période au cours de laquelle elle est requise;

4° de procéder à une inscription au registre foncier.

La sanction prévue par le premier alinéa peut également être imposée à toute personne ou municipalité qui:

1° fait défaut de transmettre au ministre une attestation d'un expert, conformément à l'article 31.48;

2° a la garde d'un terrain et n'en permet pas l'accès à un tiers tenu d'y accéder pour les fins prévues à l'article 31.63;

3° fait défaut de former un comité chargé d'exercer la fonction prévue au premier alinéa de l'article 57;

4° empêche une personne visée à l'article 119 d'exercer les pouvoirs qui lui sont conférés ou lui nuit.

2011, c. 20, a. 26; 2013, c. 16, a. 199.

115.25. Une sanction administrative pécuniaire d'un montant de 1 000 \$ dans le cas d'une personne physique ou de 5 000 \$ dans les autres cas peut être imposée à toute personne ou municipalité qui:

1° fait défaut d'aviser sans délai en cas de présence accidentelle dans l'environnement d'un contaminant, conformément à l'article 21;

2° fait une chose ou exerce une activité sans obtenir préalablement toute approbation, autorisation, permission, attestation ou tout permis ou certificat, dont le certificat d'autorisation requis en vertu de l'article 22 ou 31.1;

3° fait défaut de respecter les normes relatives au rejet de contaminants ou les exigences ou les échéances d'application visées au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 31.13, conformément au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 31.23;

4° fait défaut d'informer le ministre, dans les meilleurs délais, de la cessation définitive d'un prélèvement d'eau ou de se conformer aux mesures qu'il indique pour prévenir ou corriger toute atteinte à l'environnement ou aux droits d'autres utilisateurs, conformément au deuxième alinéa de l'article 31.83;

5° impose ou modifie des taux reliés à l'exploitation d'un système d'aqueduc ou d'égout sans les soumettre préalablement au ministre pour approbation, conformément à l'article 32.9, ou perçoit une taxe, droit ou redevance pour les fins d'un tel système en contravention avec l'article 39;

6° fait défaut de procéder à une étude de caractérisation d'un terrain ou de soumettre ou de produire un plan de réhabilitation accompagné d'un calendrier d'exécution, des plans et devis ou une attestation de conformité environnementale, en contravention avec une disposition de la présente loi;

7° fait défaut de respecter les obligations prévues à l'article 66 relativement au dépôt et au rejet des matières résiduelles;

8° fait défaut d'informer le ministre, dans le délai prescrit, de la cessation de tout ou partie de ses activités ou de se conformer aux mesures de décontamination qu'il indique, conformément au deuxième alinéa de l'article 70.18;

9° entreprend, avant l'expiration du délai prévu par l'article 95.3, l'exécution d'un projet pour lequel une attestation de conformité environnementale est requise;

10° fait défaut de se conformer aux mesures de décontamination requises en vertu de la présente loi.

2011, c. 20, a. 26; 2013, c. 16, a. 199.

115.26. Une sanction administrative pécuniaire d'un montant de 2 000 \$ dans le cas d'une personne physique ou de 10 000 \$ dans les autres cas peut être imposée à toute personne ou municipalité qui:

1° enfreint la prohibition prévue au deuxième alinéa de l'article 20 relativement à l'émission, au dépôt, au dégagement ou au rejet d'un contaminant dont la présence dans l'environnement est susceptible de

porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens;

2° fait défaut d'aviser le ministre, dans le délai requis, de la présence accidentelle dans l'environnement d'un contaminant et de prendre toutes les mesures nécessaires pour en atténuer les effets et pour en éliminer et en prévenir les causes, conformément au paragraphe 3° du premier alinéa de l'article 31.23;

3° a la garde d'un terrain dans lequel se trouvent des contaminants et fait défaut d'en aviser le propriétaire du fonds voisin et le ministre, dans les cas et aux conditions prévus à l'article 31.52;

4° effectue un prélèvement d'eau à l'encontre d'une décision rendue en vertu du paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 31.86;

5° enfreint l'interdiction de transfert d'eau prescrite par l'article 31.90 ou 31.105;

6° fait défaut d'effectuer les prélèvements d'eau conformément à l'article 45.1 et de transmettre les échantillons recueillis à un laboratoire accrédité;

7° fait défaut de prendre les mesures prescrites par un plan d'urgence élaboré par le ministre en vertu de l'article 49 en cas de pollution de l'atmosphère;

8° fait une chose ou exerce une activité à l'encontre d'une décision rendue à son égard par le gouvernement ou le ministre en application de la présente loi;

9° refuse ou néglige de se conformer à une ordonnance qui lui a été imposée en vertu de la présente loi ou, de quelque façon, en empêche l'exécution ou y nuit;

10° fait une chose, exerce ou poursuit une activité ou une exploitation alors que l'approbation, l'autorisation, la permission, l'attestation, le certificat ou le permis exigé en vertu de la présente loi ou de ses règlements a été refusé, suspendu, révoqué ou a fait l'objet d'une dénégarion de conformité par le gouvernement ou le ministre en application de la présente loi.

En outre, la sanction prévue par le premier alinéa peut être imposée à toute municipalité qui n'interdit pas, conformément à l'article 83, l'accès à un lieu de baignade considéré comme une menace pour la santé.

2011, c. 20, a. 26; 2013, c. 16, a. 199.

115.27. Le gouvernement ou le ministre peut, dans un règlement qu'il prend en vertu de la présente loi, prévoir qu'un manquement à l'une de ses dispositions puisse donner lieu à une sanction administrative pécuniaire. Il peut y prévoir des conditions d'application de la sanction et y déterminer les montants ou leur mode de calcul, lesquels peuvent notamment varier selon l'importance du dépassement des normes qui n'ont pas été respectées, sans toutefois excéder les montants maximums prévus par l'article 115.26. Ces montants maximums peuvent cependant être plus élevés dans le cas d'une sanction administrative pécuniaire prévue par un règlement pris en vertu du paragraphe 2° de l'article 46.15.

2011, c. 20, a. 26.

115.28. Lorsque l'application d'une disposition d'un règlement pris par le gouvernement en vertu de la présente loi relève d'une municipalité et qu'un manquement à cette disposition peut donner lieu à l'imposition d'une sanction administrative pécuniaire, celle-ci peut également être imposée par toute municipalité désignée à cette fin par le gouvernement lorsque le manquement est constaté sur son territoire. Une telle sanction ne peut toutefois se cumuler avec celle que la personne désignée par le ministre peut également imposer à la même personne ou à la même municipalité en raison des mêmes faits, survenus le même jour.

Les dispositions de la présente loi relatives aux sanctions administratives pécuniaires s'appliquent à la municipalité qui impose une telle sanction, compte tenu des adaptations nécessaires et aux conditions déterminées par le gouvernement, y compris la possibilité de contester la décision devant la cour municipale compétente et des précisions quant aux modalités liées au recouvrement des montants dus à ce titre.

La municipalité qui impose une sanction administrative pécuniaire peut exiger des frais liés au recouvrement de ce montant.

Les montants perçus par la municipalité en vertu du présent article lui appartiennent et, exception faite des frais de recouvrement, doivent être affectés au financement de mesures et de programmes dans le domaine de l'environnement.

2011, c. 20, a. 26.

[...]

SECTION XIV

DISPOSITIONS GÉNÉRALES 2011, c. 20, a. 26.

115.48. Le ministre peut réclamer à une personne ou à une municipalité le paiement de tout montant qui lui est dû en vertu de la présente loi ou de ses règlements par la notification d'un avis de réclamation. Toutefois, s'il s'agit de l'imposition d'une sanction administrative pécuniaire, la réclamation est faite par la personne désignée par le ministre en application de l'article 115.16 et l'avis de réclamation doit faire mention du droit d'obtenir le réexamen de cette décision, dans le délai qui y est indiqué.

Tout avis de réclamation doit énoncer le montant réclamé, les motifs de son exigibilité, le délai à compter duquel il porte intérêt, le droit de contester la réclamation ou, le cas échéant, la décision en réexamen devant le Tribunal administratif du Québec et le délai pour exercer un tel recours. L'avis de réclamation doit aussi contenir des informations relatives aux modalités de recouvrement du montant réclamé, notamment celles relatives à la délivrance du certificat de recouvrement prévu à l'article 115.53 et à ses effets. La personne ou la municipalité concernée doit également être informée que le défaut de payer le montant dû pourrait donner lieu à un refus, une modification, une suspension ou une révocation de toute autorisation délivrée en vertu de la présente loi ou de ses règlements et, le cas échéant, que les faits à l'origine de la réclamation peuvent aussi donner lieu à une poursuite pénale.

Sauf disposition contraire, le montant dû porte intérêt, au taux prévu par le premier alinéa de l'article 28 de la Loi sur l'administration fiscale (chapitre A-6.002), à compter du 31^e jour suivant la notification de l'avis.

La notification d'un avis de réclamation interrompt la prescription prévue au Code civil quant au recouvrement d'un montant dû.

2011, c. 20, a. 26.

115.49. Un avis de réclamation ou, le cas échéant, la décision en réexamen confirmant l'imposition d'une sanction administrative pécuniaire peut être contesté par la personne ou la municipalité visée par cette décision devant le Tribunal administratif du Québec dans les 60 jours de sa notification.

Lorsqu'il rend sa décision, le Tribunal administratif du Québec peut statuer à l'égard des intérêts encourus alors que le recours devant le Tribunal était pendant.

2011, c. 20, a. 26.

115.50. Les administrateurs et les dirigeants d'une personne morale qui est en défaut de payer un montant dû au ministre en vertu de la présente loi ou de ses règlements sont solidairement tenus, avec celle-ci, au paiement de ce montant, à moins qu'ils n'établissent avoir fait preuve de prudence et de diligence pour prévenir le manquement qui a donné lieu à la réclamation.

2011, c. 20, a. 26.

115.51. Le remboursement d'un montant dû au ministre en vertu de la présente loi ou de ses règlements est garanti par une hypothèque légale sur les biens meubles et immeubles du débiteur.

2011, c. 20, a. 26.

115.52. Le débiteur et le ministre peuvent conclure une entente de paiement du montant dû. Une telle entente ou le paiement de ce montant ne constitue pas, pour les fins d'une poursuite pénale ou de toute autre sanction administrative prévue par la présente loi ou ses règlements, une reconnaissance des faits y donnant lieu.

2011, c. 20, a. 26.

115.53. À défaut d'acquittement de la totalité du montant dû ou de respect de l'entente conclue à cette fin, le ministre peut délivrer un certificat de recouvrement à l'expiration du délai pour demander le réexamen de la décision, à l'expiration du délai pour contester la décision devant le Tribunal administratif du Québec ou à l'expiration d'un délai de 30 jours suivant la décision finale de ce tribunal confirmant en tout ou en partie la décision du ministre ou la décision en réexamen, selon le cas.

Toutefois, ce certificat peut être délivré avant l'expiration d'un délai prévu au premier alinéa si le ministre est d'avis que le débiteur tente d'éluder le paiement.

Ce certificat énonce le nom et l'adresse du débiteur et le montant de la dette.

2011, c. 20, a. 26.

115.54. Après délivrance du certificat de recouvrement, tout remboursement dû au débiteur par le ministre du Revenu peut, conformément à l'article 31 de la Loi sur l'administration fiscale (chapitre A-6.002), faire l'objet d'une retenue aux fins du paiement du montant visé par ce certificat.

Cette retenue interrompt la prescription prévue par le Code civil quant au recouvrement d'un montant dû.

2011, c. 20, a. 26.

115.55. Sur dépôt du certificat de recouvrement au greffe du tribunal compétent, accompagné d'une copie de la décision définitive qui établit la dette, la décision devient exécutoire comme s'il s'agissait d'un jugement définitif et sans appel de ce tribunal et en a tous les effets.

2011, c. 20, a. 26.

115.56. Le débiteur est tenu au paiement de frais de recouvrement, dans les cas et aux conditions déterminés par le ministre par arrêté ministériel, selon le montant qui y est prévu.

2011, c. 20, a. 26.

115.57. Le ministre peut, par entente, déléguer à un autre ministère ou à un organisme tout ou partie des pouvoirs se rapportant au recouvrement d'un montant dû en vertu de la présente loi ou de ses règlements.